

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

L'ŒUVRE
DE LA
FEDERAL TRADE COMMISSION
AMÉRICAINNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ
SCIENCES ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Lyon

PAR

Max J. WASSERMAN

Assistant à l'Institut de Droit comparé de Lyon

Chargé de Cours d'Economie Politique à l'Université d'Illinois



LYON

Imprimerie BOSC Frères & RIOU

42, Quai Gailleton, 42

Téléphone 63-56

—
1925

**L'ŒUVRE DE LA FEDERAL TRADE COMMISSION
AMÉRICAINE**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

L'ŒUVRE
DE LA
FEDERAL TRADE COMMISSION
AMÉRICAINNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ
SCIENCES ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Lyon

PAR

Max J. WASSERMAN

Assistant à l'Institut de Droit comparé de Lyon

Chargé de Cours d'Economie Politique à l'Université d'Illinois



LYON

Imprimerie BOSC Frères & RIOU

42, Quai Gailleton, 42

Téléphone 63-56

1925

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

PROFESSEURS

MM.

APPLETON (Charles), *, ☼ I., professeur honoraire.

GARRAUD (René), *, ☼ I., ✕, professeur honoraire, correspondant de l'Institut.

JOSSERAND, *, ☼ I., doyen, professeur de Droit civil.

PIC (Paul), * O., ☼ I., professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), *, ☼, ☼ I., professeur de Droit administratif.

LAMBERT, professeur de Droit comparé.

BOUVIER, ☼ I., professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, ☼ I., professeur d'Histoire de Droit public et de Droit administratif.

LÉVY, *, ☼ I., professeur de Droit civil.

GONNARD, ☼, ☼ I., professeur d'Economie politique.

PICARD, ☼ A., professeur de Droit civil.

ANTONELLI, *, ☼, ☼ I., professeur d'Histoire des doctrines économiques.

PERROUD, ☼, ☼ I., professeur de Procédure civile.

COHENDY (Georges), ☼ A., professeur de Droit commercial général.

GARRAUD (Pierre), ☼, professeur de Droit criminel.

LEFÈVRE, ✕, ☼ A., professeur d'Histoire du droit.

ROUBIER, professeur, chargé de l'enseignement du Droit comparé.

MONIER, ☼ A., agrégé, chargé de l'enseignement du Droit romain.

HOFFHERR, chargé du cours d'Economie politique.

BECQ, ☼ I., secrétaire.

MEMBRES DU JURY.

M. E. LAMBERT, Professeur à la Faculté de Droit, *président*

MM. GARRAUD, professeur à la Faculté de Droit }
HOFFHERR, chargé de cours à la Faculté de Droit } *assesseurs*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'ŒUVRE DE LA FEDERAL TRADE COMMISSION AMERICAINE

CHAPITRE PREMIER

La genèse de la Federal Trade Commission

SECTION I

Les éléments économiques, politiques et sociaux qui ont conditionné, aux Etats-Unis, la réglementation fédérale du Commerce

S'il est un pays qui a vu se manifester depuis un demi-siècle le plus prodigieux essor industriel et commercial et pour qui les considérations d'ordre économique semblent dominer et conditionner de plus en plus la vie politique et l'organisation sociale, c'est bien la République des Etats-Unis d'Amérique. Elle apparaît au monde comme le bastion avancé des progrès économiques, comme la forteresse inviolable de quelques magnats de la finance qui font la loi dans les principales branches de l'industrie et du commerce. C'est en effet cet aspect de concentration des organes de direction des rouages complexes de la vie

économique américaine entre les mains de quelques privilégiés qui frappe le plus vivement l'observateur attentif des expériences de ce vaste champ d'épreuves économiques qu'est l'Amérique. Les *trusts*, notamment, impressionnent l'Européen par leur imposante façade et leur puissance redoutable et quelque peu mystérieuse. Les problèmes économiques, politiques et sociaux que leur organisation a posés, ont soulevé de violentes controverses qui ne sont pas éteintes. La question du contrôle des *trusts* est toujours à l'ordre du jour. Elle ne constitue d'ailleurs qu'une des faces d'un problème plus vaste : celui de la réglementation des méthodes de concurrence commerciale et plus généralement de l'organisation du régime des affaires. Par quelles phases est passée la conception du peuple et du législateur américains sur la solution de ces questions, jusqu'à l'organisation d'une commission fédérale destinée à organiser le commerce, c'est ce qu'il faut rappeler succinctement.

* *

La Guerre de Sécession marqua pour les Etats-Unis le point de départ d'une ère de prospérité économique, telle que l'histoire d'aucun peuple n'en rapporte le prestigieux souvenir. Si la victoire du Nord ne mit pas fin à l'effervescence politique du pays, elle permit à l'activité économique, un moment ralentie par la guerre civile, de se ranimer, puis de se développer de la façon la plus étonnante. Le conflit lui-même, en révélant les possibilités sans limites du ma-

chinisme, contenait, dans une certaine mesure, le germe de l'essor industriel et commercial qui a donné aux Etat-Unis leur physionomie actuelle.

La conquête des territoires de l'Ouest, en livrant à la culture d'immenses étendues de terrains vierges, aboutit à un accroissement considérable de la production agricole.

Les flots d'étrangers déversés sur le sol américain par l'émigration européenne et asiatique si intenses à la fin du siècle apportèrent à l'agriculture et à l'industrie une main d'œuvre abondante, énergique, souple et bon marché et constituèrent un débouché toujours croissant pour leurs produits.

Les chemins de fer se développèrent plus rapidement encore que les autres éléments de la vie économique et favorisèrent, par le développement d'une solidarité intime entre les diverses régions de l'Amérique, la spécialisation de chacune d'elles dans la branche d'activité la mieux appropriée à ses ressources naturelles et, par là, la plus rémunératrice.

C'est ce faisceau d'éléments qui, après 1870, a causé et conditionné la naissance de ces énormes sociétés industrielles et commerciales, dont l'incroyable développement est le fait capital de l'histoire des Etats-Unis à la fin du XIX^e siècle : troublante histoire qui semble confiner à la légende.

L'ampleur même de ces entreprises, la nécessité d'assurer une large rémunération aux énormes capitaux qui y étaient accumulés, les réclamations sans cesse plus âpres de la main-d'œuvre, le désir de

renouveler continuellement les outillages au fur et à mesure du perfectionnement des techniques industrielles amenèrent un conflit féroce des appétits capitalistes librement déchaînés dans la lice économique et conduisirent à l'avènement d'un régime de concurrence effrénée dont la brutalité lui valut le nom de concurrence coupe-gorge (*cut throat competition*). (1) Tous les moyens semblaient bons aux entrepreneurs acculés devant la nécessité vitale de découvrir des débouchés; mais le meilleur semblait bien consister à fausser le régime même de la libre concurrence pour conférer aux industriels les moins scrupuleux une position privilégiée dans la lutte pour la vie. Le principe de la libre concurrence allait consacrer tous les abus, toutes les inégalités dans la lutte économique et toutes les entorses au principe même de liberté.

Des sociétés ont conclu des accords avec des compagnies de chemins de fer pour bénéficier de tarifs de faveur et jouir ainsi d'une indiscutable supériorité vis-à-vis de leurs concurrents. (Pratique des *rebates*.) (2) Il se produisit des abus dans l'usage

(1) Voir : ALLEN RIPLEY FOOTE, *Unregulated Competition is destructive of National Welfare*; *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 1912, pp. 108 à 113.

(2) La pratique des *rebates* consiste, de la part d'une compagnie de transport, à consentir un tarif de faveur à une société, pour lui permettre d'acculer à la faillite ses concurrentes. La forme classique du *rebate* consiste à appliquer un tarif uniforme à tous les clients de la compagnie de transports, puis à reverser une fraction des sommes perçues à un client favorisé.

C'est ainsi qu'un grand raffineur de pétrole obtint un tarif de transport de 10 cents par baril, tandis que ses concurrents se voyaient appliquer un tarif de 35 cents. La Compagnie de che-

des wagons particuliers (*Private cars*) (3), la fourniture de wagons aux industriels (*Car Supply*). (4) Les compagnies de chemins de fer opposèrent à des entrepreneurs des refus arbitraires de construire des embranchements particuliers desservant leurs usines (*side track*); elles prirent des mesures relatives à l'ordre et au prix de déchargement des wagons en gare (*discrimination at the railway terminal*) (5) qui créaient des inégalités flagrantes entre les commerçants; elles imposèrent à certaines villes et à certains réseaux des tarifs arbitraires de transport, afin de les défavoriser vis-à-vis des régions voisines.

Les commerçants n'hésitèrent pas, pour acculer

minis de fer reversait en outre au client favorisé 25 cents pour chaque baril transporté pour le compte de ses concurrents, ce qui faisait un *rebate* net de 50 cents par baril. Cet avantage considérable lui permit d'absorber ses concurrents. La Compagnie de chemins de fer essaya alors de lui imposer des tarifs rémunérateurs, mais le raffineur lui manifesta sa reconnaissance en construisant des *pipelines* qui lui permirent de se passer de ses offices.

(3) Voir WELD, *Private Freight Cars, Columbia University Studies in History, Economics and Public Law*, 1908. Les abus dans la pratique des *private cars* avaient pris, à un moment donné, une importance particulière en ce qui regarde les wagons réfrigérants.

(4) Il s'agit ici de la répartition arbitraire des wagons de marchandise entre diverses maisons concurrentes. Cette pratique fut surtout utilisée dans les industries minières. C'est ainsi que de deux mines de la même importance, situées l'une à côté de l'autre, l'une recevait 175 % de wagons de plus que l'autre. Voir sur ce point JAMES T. YOUNG, *The new American Government and its Work*, New-York, 1918, p. 124.

(5) Les services rattachés aux gares de chemins de fer en Amérique sont ceux du déchargement, du transbordement des wagons sur des *ferry boats* pour la traversée des lacs, l'usage des ponts, l'emmagasinage des marchandises. Les Compagnies de chemins de fer profitaient de ces multiples opérations pour favoriser certains de leurs clients.

leurs concurrents à la faillite, à user de procédés déloyaux. C'est par exemple le contrôle du marché des bestiaux par les *packers* ; ce sont aussi les manœuvres tendant à gêner les communications télégraphiques d'agents de change afin de les priver de tous les renseignements indispensables à la conduite de leurs affaires et l'usage de listes noires contre des grossistes qui vendaient au détail en même temps qu'en demi-gros ou fournissaient habituellement des coopératives de consommation.

C'est aussi sur la crédulité des consommateurs et des propriétaires d'humiles épargnes que les entrepreneurs tablèrent pour assurer la prospérité de leurs affaires. Une adroite publicité fut le précieux instrument destiné à abuser le public et à assurer à d'habiles commerçants de véritables monopoles, qui tenaient moins à la supériorité reconnue de leurs produits qu'à une simple question de mode. A l'abri d'affiches alléchantes et d'étiquettes trompeuses, des commerçants parvinrent à écouler sur le marché des produits falsifiés. Circonvenus par d'adroites campagnes de presse, l'épargnant ou le petit capitaliste furent grugés et dépouillés du fruit de leur labeur. Selon la doctrine du *caveat emptor* ils devaient défendre eux-mêmes leurs intérêts, mais les puissantes sociétés auxquelles ils avaient confié leur argent les leurraient de vains espoirs. Les émissions d'actions et d'obligations, longuement préparées par une adroite publicité, offraient au souscripteur les plus grands avantages, mais lorsqu'il s'agissait de les réaliser, l'on s'apercevait que la plupart des titres

avaient été *mouillés* selon le procédé classique des financiers américains (6).

Les petits producteurs étaient, comme le consommateur, lésés par cette lutte inégale contre d'énormes entreprises abusant de leur puissance pour circonvenir l'administration ou acheter l'alliance des compagnies de transports.

Les propriétaires de brevets d'invention, non contents du monopole conféré par ces titres usaient d'artifices pour en étendre illégalement la portée.

Mais l'arme usitée le plus volontiers par les entrepreneurs pour conquérir des débouchés et lutter victorieusement contre leurs concurrents a consisté dans une adroite politique des prix. Les entreprises s'attachaient à diminuer le plus possible le prix de revient des produits pour abaisser jusqu'à l'extrême limite autorisée par les nécessités vitales du commerce leur prix de vente sur le marché. Des sociétés allèrent plus loin et n'hésitèrent pas à vendre temporairement à perte pour annihiler la concurrence de

(6) D'après le principe américain de l'*interstate comity*, une *corporation* peut avoir son siège social dans un état et son principal centre d'activité dans n'importe quels autres. Ce caractère purement théorique et nominal du siège social permet néanmoins à la société de bénéficier, pour les conditions de sa charte d'incorporation de la loi de l'état du siège social. Toute société incorporée étant tenue de payer une importante taxe au fisc de l'état de son siège social; tous les états, pour augmenter leurs recettes en attirant sur leur territoire le plus possible de corporations, adoucirent à qui mieux mieux les rigueurs imposées par les lois d'incorporation. Il y eut ainsi une véritable concurrence entre les divers états, qui aboutit à la suppression de tout contrôle quelque peu efficace de la constitution des corporations. Il en résulta des émissions d'actions et d'obligations qui ne présentaient aucune garantie aux souscripteurs.

sociétés moins solides et de récupérer ainsi les pertes subies, par la monopolisation du marché de tel produit à leur profit. La généralisation de ces méthodes finit par acculer de nombreuses entreprises à une position très fâcheuse. Des krachs retentissants émuèrent l'opinion et avertirent les industriels du grave danger que présentait la continuation de telles méthodes de commerce.

Les sociétés réagirent contre cette fâcheuse politique de prix. Elles cherchèrent dans l'association le remède aux vices du régime de libre concurrence.

C'est de cette tendance que sont nés une série de groupements industriels et commerciaux qui constituent un des éléments fondamentaux de la vie économique et sociale de l'Amérique moderne.

La première forme épousée par ces groupements destinés à parer aux dangers de la libre concurrence est le *gentlemen's agreement*. C'est un accord passé entre les dirigeants d'entreprises concurrentes qui s'engagent mutuellement, sur leur honneur, à maintenir tels salaires, telles conditions de travail et tels prix de vente des produits, afin de marcher à la conquête des débouchés sur un pied d'égalité et de produire dans des conditions rémunératrices. L'honneur n'est point toujours, malheureusement, une garantie suffisante de l'exécution des contrats. Pris entre leur conscience et leur esprit de lucre, entre leur parole et l'espoir de conquérir un monopole, les industriels les moins scrupuleux foulèrent aux pieds les règles de la morale et violèrent leurs engagements. Ceux qui, plus honnêtes, respectèrent la foi

jurée furent trompés et éliminés du champ de la concurrence sans espoir de découvrir un remède légal à leurs déboires. L'on conçoit, dans ces conditions, que les *gentlemen's agreements* soient bientôt tombés en désuétude.

On eut alors recours aux *pools*. Il s'agit là d'accords passés par des sociétés concurrentes pour diviser les Etats-Unis en régions strictement délimitées. Chaque société se voyait attribuer le monopole du commerce dans une région déterminée, à l'exclusion de toutes les autres. Ou bien ce sont des compagnies concurrentes qui instituent un bureau général de vente destiné à centraliser et à répartir toutes les commandes entre les diverses compagnies selon une proportion fixée une fois pour toutes (7). Parfois enfin les *pools* étaient accompagnés d'accords tendant à la limitation de la production. Mais le *pool*, comme le *gentlemen's agreement*, était une forme de groupement qui ne courbait pas suffisamment les initiatives privées des sociétés sous une loi générale et rigoureuse. Trop souvent, par mécontentement ou ambition, des industriels qui avaient participé à l'accord rompaient leurs engagements et nulle sanction légale n'existait pour les contraindre à les respecter.

Ces tâtonnements enseignèrent aux industriels américains qu'il était impossible, à raison des détours

(7) Cette forme de groupement a été frappée par le gouvernement : voir *United States v. Addyston Pipe & Steel Co.*, 85, Fed. 271 (1898) ; *Addyston Pipe & Steel Co. v. United States*, 175, U. S. 211 (1899). Voir sur les *Pools* en général Ripley, *Trusts, Pools and Corporations*, Boston, 1916, Introd., pp. XIII à XVI.

imprévus de la psychologie humaine, de grouper des entreprises sous le chef d'une règle unique, tout en sauvegardant pour une large part leur indépendance. Ils perçurent la nécessité d'imaginer des combinaisons plus autoritaires et des accords qui ne seraient point dépourvus de sanctions.

La première de ces combinaisons est le *trust*. Au sens premier et étymologique du mot, le *trust* est une institution du *common law* britannique qui se rapproche du *fidéicommiss*. C'est un contrat de loyauté par lequel *cestui que trust*, celui qui confie, remet un bien entre les mains d'un *trustee* qui doit le conserver et l'administrer au profit du déposant ou de tiers et sans pouvoir en retirer le moindre bénéfice (8).

De subtils praticiens conçurent l'idée de tirer de cette institution un procédé efficace de groupement des sociétés industrielles auquel on donna le nom de *trust*(9). Le premier *trust* le *Standard Oil Trust*, fondé en 1882, était caractérisé par ce fait que les action-

(8) Voir sur le contrat de trust, W. A. PRESTON, *Trusts et Trustees*, Thèse, Paris 1904. ANSPACH ET COUTANCHE, *Dictionnaire de Droit Anglo-Franco-Belge*, p. 179. E. LEHR, *Eléments de Droit civil anglais*, Paris, 1885, pp. 268 et s., 281 et s. LEVY ULLMANN, note sous Bordeaux, 2 janvier 1900. S. 1901, 2, 231. PERCEROU, note sous Paris, 14 janvier 1902, D. 1903, 2, 297.

(9) Voir PAUL DES ROUSIERS, *Les Industries monopolisées aux Etats-Unis*, Paris 1898 ; *Les syndicats industriels de producteurs en France et à l'étranger*, Paris, 1901. MARTIN SAINT-LÉON, *Cartells et Trusts*. PAUL PIC, *Les syndicats ou coalitions de producteurs et la loi pénale*, *Revue Pol. et Parlementaire*, 10 novembre 1902. JOURDAN, *Etude juridique sur les trusts*, Thèse, Aix, 1906. BIRAGUE D'APREMONT, *L'accaparement et les formes modernes d'ententes entre producteurs*, *Journal des Débats*, 1^{er} mars 1906. RICHARD T. ELY, *Monopolies and Trusts*, New-York, 1906. W. Z. RIPLEY, *Trusts, Pools, and Corporations*, Boston, 1916. (Voir notamment Introd., pp. XVI à XIX.)

naires de diverses compagnies de pétrole qui s'étaient ainsi groupées avaient confié leurs actions à un groupement d'individus, les *trustees*, qui leur avaient donné en retour des *trust certificates*, représentatifs d'un intérêt dans le capital social et donnant droit à tous les dividendes attachés normalement aux actions échangées contre de tels certificats. Ainsi les titulaires d'actions n'aliénaient en réalité que leurs droits de gérance et de contrôle de la société. Ces droits individuels se trouvaient donc centralisés dans les mains des *trustees*. Ceux-ci parvenaient ainsi à diriger la politique de vente du *trust* comme s'il s'était agi d'une entreprise homogène. La puissance de tels groupements ne pouvait manquer d'éliminer la concurrence des entreprises isolées et d'aboutir à la monopolisation de toute une branche de l'industrie au profit du *trust*. Les dangers de la libre concurrence disparaissaient; le *trust* pouvait établir des tarifs rémunérateurs; et l'actionnaire qui pouvait, de prime abord, paraître lésé par cette aliénation de ses droits, était vite dédommagé par d'intéressants dividendes.

De tels groupements constituaient une application véritable du contrat de *trust*. Par là, ils méritaient leur nom, mais l'expression de *trust* finit par prendre dans la langue populaire une extension incompatible avec son sens étymologique. Le mot *trust* sert aujourd'hui à désigner improprement toutes les grandes entreprises, combinaisons de sociétés ou monopoles qui ont obtenu le contrôle d'une branche du marché, que ces groupements aient été constitués

au moyen du contrat de *trust* ou par tout autre moyen (10).

Et en fait les groupements de sociétés unies par un contrat de *trust* furent bientôt déclarés illégaux par la cour suprême des Etats-Unis (11). Les avocats à leur solde imaginèrent alors une forme nouvelle de groupement : la *holding company* (12) que l'on désigne couramment et improprement sous le nom de *trust*. Dans ces sortes de combinaisons qui, à l'heure actuelle, sont encore très usitées, la compagnie mère qui peut être l'une des compagnies participantes ou qui peut avoir été fondée dans ce seul but, achète, soit sur le marché des valeurs, soit chez les parti-

(10) Il faut soigneusement distinguer le mot *trust*, tel que nous l'entendons ici, de son acception dans les expressions de *trust company* et de *Massachusetts trust*.

La *trust company* est une banque qui fait toutes les opérations de banque, mais s'occupe plus spécialement de celles qui se rapportent aux successions, aux dotations et aux placements. Le *Massachusetts trust*, appelé parfois *common law trust*, est une forme d'entreprise qui ressemble beaucoup à la *corporation* américaine. C'est une société dont les biens sont la propriété de *trustees* (membres du conseil d'administration), les actionnaires ne possédant que des *trust certificates*. La forme juridique du *Massachusetts trust* est donc la même que celle du *trust*, mais alors qu'elle est utilisée, dans ce dernier cas, en vue de grouper plusieurs sociétés sous un contrôle unique, elle ne sert, dans le *Massachusetts trust*, qu'à l'organisation interne d'une société unique.

Sur la déformation populaire du sens du mot *trust*, voir Albert M. KALES, *Good and Bad Trusts*, 30, *Harvard Law Review*, p. 830.

(11) *State v. Standard Oil Co.*, 49, Oh. St. 137, 30 N. E. 279 (1892); *Standard Oil Company v. United States*, 221, U. S. 1 (1910.) Une analyse détaillée et fort intéressante de la plupart des décisions judiciaires relatives aux *trusts* est donnée par Ripley, op. cit., pp. 451 à 484. Voir notamment son opinion sur *People v. The North River Sugar Refining Company*, 121, N.-Y., 582, 1890.

(12) Voir RIPLEY, op. cit., pp. XIX à XXIII.

culiers, la majorité des actions de toutes les sociétés qu'elle désire coaliser dans un même groupement. Cette combinaison est parfaitement légale en soi. Cependant, le *Sherman Act* posa le principe de poursuites contre de tels *trusts* lorsqu'ils tendraient à la suppression de la concurrence (13).

On utilisa également le *lease* : combinaison dans laquelle une société prenait à bail les propriétés des sociétés dont elle voulait s'assurer le contrôle; et le *merger* qui consiste pour une compagnie à acheter toutes les propriétés des compagnies qu'elle désire contrôler (14).

Cette persistance des *trusts*, malgré l'évolution presque constante de leurs formes, tient, pour une large part, à l'attitude des cours américaines dans leur œuvre d'interprétation du *Sherman Act*. Sacrifiant à un esprit juridique traditionnel qui refuse de se laisser impressionner par les considérations économiques, même les plus déterminantes, elles ont scruté et frappé les formes juridiques des *trusts* plutôt que de chercher à en atteindre le but économique. C'est cette insuffisante compréhension des réalités économiques qui a frappé le *Sherman Act* de caducité et a permis aux *trusts* condamnés de renaître aussitôt sous une forme différente.

De cette intervention du législateur et des tribunaux

(13) *Northern Securities Company v. United States*, 193, U. S., 197; 1904; *Standard Oil Company v. United States*, 221, U. S. 1 (1910).

(14) Cette forme de groupement a été usitée notamment par *The International Harvester Company*. Voir *United States v. International Harvester Company*, 214, Fed., 987 (1914).

dans le problème des *trusts*, il est pourtant subsisté quelque chose : afin d'offrir un but plus fuyant aux sanctions légales, les sociétés tendirent à délaisser les formes de combinaisons étroites pour adopter des systèmes plus souples et plus faciles à dissimuler. C'est de cette tendance que sont issues les *interlocking directorates*, les *trade associations* et les *open price associations*.

Les *interlocking directorates* consistent dans le fait pour plusieurs sociétés industrielles d'être dirigées par des conseils d'administration dont la majorité est constituée par les mêmes individus qui leur imposent ainsi une unité de vues et d'action.

Les *trade associations* sont de simples associations de producteurs ou de grossistes tendant à perfectionner les techniques industrielles, à organiser des enquêtes et à centraliser les informations, en un mot, à soutenir tous les intérêts de l'industrie envisagée (15).

Dans les *open price associations*, ceux qui sont chargés de la répartition des produits s'entendent pour échanger tous les renseignements relatifs à leurs prix de vente. A cet effet, tous les membres de l'association sont tenus d'envoyer à un secrétaire commun tous les documents relatifs à leurs prix, aux quantités de marchandises vendues ou en magasin. Le secrétaire transmet ces informations à tous les membres de l'association qui savent donc à quoi s'en

(15) Voir *Trade Associations Activities*, publié par le *Department of Commerce*, Washington, 1923, pp. 1 et 2. Voir particulièrement l'opinion de Herbert Hoover, *Secretary of Commerce*, p. 1.

tenir sur la politique de prix de leurs concurrents (16).

Un examen superficiel de ces diverses formes de groupements industriels et commerciaux semble affirmer la légitimité du but vers lequel elles tendent toutes indirectement : la suppression de la *cut throat competition*. Sans doute, le consommateur a intérêt à acheter aussi bon marché que possible, mais il a aussi intérêt à pouvoir acheter à toute époque et à être assuré d'une certaine stabilité dans la production. La suppression d'une concurrence trop rigoureuse n'allait-elle pas faire disparaître les méthodes condamnables de commerce qui en furent le triste bilan? N'allait-elle pas endiguer le flot destructeur des crises économiques, empêcher les krachs, les faillites et le chômage qui en sont l'habituelle conséquence? L'élévation générale du taux des dividendes allait sans doute répandre plus de richesse dans le public, développer ses capacités d'achat et fournir de nouveaux débouchés. Les *trusts*, nantis de capitaux considérables et d'une administration éclairée et énergique, allaient pouvoir diminuer les frais généraux par une spécialisation plus poussée, les répartir sur une plus grande quantité de produits et en réduire ainsi le coût de revient (17). Cette concentration des entreprises allait permettre le perfec-

(16) Voir NELSON, *Open Price Associations*, University of Illinois Studies in the Social Sciences, Urbana, Illinois.

(17) JOSEPH T. TALBERT (*The Sherman Anti-Trust Law and the Business of the Country*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 1912, pp. 223 à 227) dit que les *trusts* ne sont pas parvenus à prospérer ni à toucher de gros bénéfices par l'élévation des prix de vente. Ils n'ont pu englober, en effet, un nombre suffisant d'entreprises pour contrôler toute une

tionnement des techniques industrielles, les grands *trusts* ayant en effet plus de fonds disponibles pour les essais et les laboratoires de recherches que les petites entreprises. Ces avantages allaient permettre à l'industrie d'élever les salaires des ouvriers et d'accroître la richesse publique en général (18).

Hélas, les *trusts* ont été trop souvent tentés d'abuser de leur monopole. Une fois maîtres du marché, ils

industrie. Il n'est de monopoles en cette matière que ceux résultant d'un brevet d'invention. Le succès des *trusts* tient plutôt à la réduction au minimum du coût de production et de distribution. Et si, de 1900 à 1912, les prix se sont élevés très rapidement, cela ne résulte nullement de l'activité des *trusts*, mais bien de l'apparition de cinq conditions particulières :

1° L'augmentation dans les capacités de consommation du pays.

2° L'élévation du coût des transports et l'augmentation de la production de certains produits et de certaines denrées agricoles.

3° La dépopulation des campagnes.

4° Le développement du luxe.

5° L'augmentation du stock monétaire.

Le Professeur Henry R. Seager (*Government Regulation of Big Business in the Future, The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 1912, pp. 240 et 241), critiquant la valeur économique des *trusts*, se base, pour démontrer leur carence, sur ce fait que, sur 30 des plus grands *trusts* organisés avant la dissolution du *Standard Oil* et de l'*American Tobacco Company* (mai 1912), 8 seulement ont très bien réussi, 7 n'ont eu qu'un médiocre succès, 10 n'ont pas réussi, et 5 ont été déclarés en faillite. Malheureusement, Mr. Seager se base, pour juger la valeur économique des *trusts*, sur le chiffre des dividendes payés. Un tel élément est foncièrement insuffisant pour porter un jugement aussi grave. Les *trusts* sont en effet le plus souvent très surcapitalisés et le taux des dividendes n'est pas un sûr critérium de succès.

(18) Voir, relativement aux avantages de ces groupements, une série d'articles parus dans *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* de juillet 1912, 3^e partie.

J. KIRBY, Jr. *The Benefits of Industrial Combinations*, pp. 119 à 124. J. K. GWYNN, *Industrial Combines and National Progress*, pp. 125 à 133. MAGNUS W. ALEXANDER, *Contribution of Industrial Combinations to National Welfare*, pp. 134 à 139. JAMES R. GARFIELD, *Publicity in Affairs of Industrial Combinations*, pp. 140 à 146.

ont été conduits à élever excessivement les prix de vente des produits. Aussi, les consommateurs ne virent pas toujours se réaliser leurs pronostics si favorables à ces organisations (19). Les petits producteurs qui avaient voulu conserver leur indépendance se virent écraser par des méthodes de concurrence plus déloyales s'il est possible que celles pratiquées avant l'organisation des *trusts*.

Ainsi, les *trusts* dont le but originaire était de lutter contre les inconvénients reconnus de la libre concurrence et de parer aux manœuvres illicites ou déloyales utilisées par les entreprises pour contrôler le marché tombèrent vite dans les excès les plus graves. Leur contrôle s'imposa bientôt avec la même nécessité que celui des procédés déloyaux de concurrence. Il était malheureusement d'autant plus difficile que le *common law* britannique ne renfermait aucune arme pour cette lutte (20).

(19) Le Professeur John Bates Clark (*The Possibility of Competition in Commerce and Industry*, *The Annals*, juillet 1912, pp. 63 à 66), remarque que, bien qu'un *trust* puisse avoir effectivement un contrôle assez large du marché, la concurrence subsiste toujours, au moins pour une certaine part, et cet élément est suffisant pour constituer un frein à une augmentation trop brusque des prix. Bien mieux, le fait pour un *trust* d'élever exagérément les prix suscite parfois et automatiquement la concurrence d'entreprises qui se fondent dans le but de profiter de la grande marge séparant le coût de production du prix de vente imposé par le *trust*.

(20) ALBERT M. KALES (31, *Harvard Law Review*, p. 412, notes 1 et 2) affirme que les débats du procès du *Standard Oil v. United States* (221, U. S. 1., 31, Sup. Ct. 502) montrent qu'il est fort douteux qu'on puisse trouver dans le droit commun américain des dispositions susceptibles de réprimer les contrats en *restraint of trade*. D'après M. Albert Kales (*Good and Bad Trusts*, 30, *Harvard Law Review*, pp. 831 et 832), la conception de droit commun de *monopoly* vise toute affaire tendant à paralyser l'exercice de la concurrence (*a business carried on to the exclusion of others*).

En résumé, le législateur fédéral américain se trouvait, à la fin du XIX^e siècle, en présence d'une double nécessité: réprimer d'une part les abus du régime de libre concurrence, les méthodes illicites de commerce, qu'elles soient l'émanation de sociétés ou de

De nombreux arrêts confirment ce point de vue. Voir notamment : *Kellog v. Larkin*, 3 *Pinney* (Wis.), 123 (1851) ; *Chappel v. Brockway*, 21 *Wend. (N.-Y.)*, 157, 163 (1839) ; *California Steam Navigation Co. v. Wright*, 6 *Cl.*, 258 (1856) ; *Mitchel v. Reynolds*, 1 *P. Wms*, 187 (1711). Le *Mogul Case* (*Mogul Steamship Co. v. Mc. Gregor, Gow & Co.*, 1892, *A. C.*, 25) a posé le principe que toutes les pratiques qui ne sont interdites ni par la loi pénale, ni par la loi civile, peuvent être utilisées par un commerçant pour limiter la concurrence dont il est l'objet.

Mr. Kales (*op. cit.*, pp. 839 et 840) affirme que le principe de la libre concurrence est nuisible au public à deux points de vue : d'une part, l'excès de la concurrence est nuisible à tous les concurrents d'une même industrie; d'autre part, l'excès même de la concurrence tend à porter atteinte au principe même de la concurrence, par l'élimination d'un grand nombre d'entrepreneurs du champ des affaires.

De même, dans *Leslie v. Lorillard* (110, *N.-Y.*, 519, 539, 1884), le juge doute que la libre concurrence soit toujours un bienfait pour le public, car elle peut être poussée si loin qu'elle devient une source de maux.

Dans *Whitney v. Slayton* (40 *Me.*, 224, 230-231 1885), le juge dit que la question de savoir si la concurrence est utile au public dépend des circonstances. Elle facilite la multiplication d'entreprises peu solides qui, par leur insuccès, apportent de la perturbation dans la société.

Dans *Chappel v. Brockway*, (21 *Wend. N.-Y.*, 157, 164, 1839), le juge déclare également que si le principe de la libre concurrence est généralement favorable au progrès économique, elle aboutit facilement à des excès et peut engendrer des maux.

De même, dans *Kellog v. Larkin* (3 *Pinney*, *Wis.* 123, 150, 1851), le juge déclare que c'est un fait d'observation courante que, pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'application du principe de libre concurrence a eu plus d'inconvénients que d'avantages.

Dans *Meredith v. New-Jersey Zinc and Iron Co.*, (55, *N.-J.*, *Eq.* 211), le juge déclare que l'on ne peut fonder, ni sur le droit, ni sur la morale, le principe de la libre concurrence.

Enfin, Mr. Kales (*op. cit.*, p. 841), affirme que l'élimination de la concurrence entre les entrepreneurs d'une même industrie n'entraîne pas obligatoirement une hausse abusive des prix.

commerçants indépendants ou, ce qui leur confère une singulière gravité, qu'elles soient pratiquées par ces entreprises puissantes que sont les *trusts*; contrôler d'autre part les *trusts* eux-mêmes pour parer à des constitutions de monopoles attentatoires aux intérêts du consommateur et au principe même de liberté. Quelle attitude, le Congrès allait-il prendre devant ces problèmes vitaux? Quel enseignement ce vaste champ d'expériences économiques qu'est l'Amérique allait-il donner à l'Europe attentive? C'est ce que nous allons voir en étudiant une suggestive évolution marquée par quatre phases successives.

SECTION II

Première phase de la réglementation fédérale du Commerce

L'Interstate Commerce Commission Act de 1887

L'impossibilité, que nous venons de signaler, de trouver dans le *common law* des armes contre les méthodes commerciales déloyales et contre l'action abusive des *trusts* conduisit les Etats, comme le gouvernement fédéral, à forger des instruments adaptés à la vie économique moderne.

Peut-être par timidité, ou, du moins, à raison d'une insuffisante compréhension des réalités pratiques, mais bien plutôt par suite de ce fait que le pouvoir des Etats de réglementer le commerce et l'industrie est limité à leurs frontières, alors que les *trusts* dépassent par leur ampleur ces bornes étroites, l'action des divers Etats de la confédération américaine fut frappée d'impuissance dès sa naissance. Sans doute, certaines *blue sky laws* (21) passées par des gouvernements d'Etat eurent quelque répercussion sur la

(21) *Blue sky law* est une expression métaphorique qui désigne les lois passées par le législateur dans la préoccupation de rétablir le calme et la régularité dans les affaires par le contrôle des émissions d'actions et d'obligations par les *corporations*, afin de donner à l'atmosphère commerciale la limpidité d'un ciel bleu.

vie économique (22), mais, en général, leur influence fut faible, sinon nulle. Cette législation, d'ailleurs, présentait un inconvénient pratique intangible : elle risquait de rompre l'uniformité du régime commercial des Etats-Unis en l'ébranlant par des lois, issues peut-être de tendances analogues, mais conçues sans plan d'ensemble, divergentes quant au détail et parfois même dans le fond (23).

Le remède à cette situation se trouvait nécessairement dans l'action du gouvernement fédéral (24).

(22) C'est sans doute l'Etat de New-Jersey, alors que **Woodrow Wilson** en était gouverneur, qui a rendu la meilleure *blue sky law*. Il s'agit de la loi, dite *Seven Sisters Act*, à raison de ses sept dispositions principales, qui est considérée comme le modèle des lois de ce genre.

(23) **JAMES T. YOUNG**, dans un article intitulé *The New Government Regulation of Business* (*Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mai 1915, p. 225) écrit : « Ce bref aperçu montre quel besoin urgent nous avons d'une sévère empreinte de la souveraineté nationale sur le commerce national. Les réglementations et les impôts des Etats doivent être immédiatement remplacés par une action fédérale. Nous devons nous souvenir que, dans toutes les décisions qui appliquent les réglementations d'état sur l'*Interstate Commerce*, la cour suprême a posé la condition que de telles réglementations seraient invalidées en cas d'action du Congrès. »

(24) Le pouvoir du gouvernement fédéral sur ce point se base sur la section 8 de l'article premier de la Constitution Fédérale, qui permet au gouvernement fédéral de « réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers Etats et avec les tribus indiennes ».

Cette clause de la Constitution a donné lieu à une interprétation fort intéressante de la cour suprême qui tend à lui donner la compréhension la plus large.

Il a fallu tout d'abord définir le mot « commerce ». La première définition en a été donnée par le plus éminent des *Chief Justice* de la cour suprême, Marshall, qui dit que « Commerce is Intercourse », « le commerce, c'est toute relation ». (*Brown v. Maryland*, 12 Wheaton, 419; 1827.)

Le *Chief Justice* Waite insiste sur la souplesse de l'expression

La réglementation fédérale du commerce est passée par trois phases successives dont les caractères sont intimement liés à la conscience populaire du moment.

Dans une première phase, on s'imagina que la puissance économique des *trusts* tenait presque exclusivement à leur alliance avec les compagnies de chemins de fer; et l'on pensa vider l'abcès et résorber les abus de ces organisations industrielles en brisant de telles coalitions.

Dans une deuxième phase, l'opinion populaire parvint à convaincre le législateur du fait que le *trust*

commerce, qui, chaque jour, s'adapte aux transformations de la vie économique et s'enrichit de nouveaux éléments : « Les pouvoirs ainsi conférés au gouvernement fédéral sur le commerce et les postes ne sont pas limités aux moyens (*instrumentalities*) utilisés par le commerce, à l'époque de l'adoption de la Constitution, ni au système postal connu et usité à cette époque, mais ils emboîtent le pas aux progrès du pays et s'adaptent aux développements nouveaux tenant au temps et aux circonstances. Ils s'étendent du cheval avec son cavalier à la diligence, et du bateau à vapeur au chemin de fer, et du chemin de fer au télégraphe, au fur et à mesure que ces moyens nouveaux sont usités pour satisfaire les demandes d'une population et d'une richesse croissantes. Ils ont pour destination le gouvernement des affaires auxquelles ils se rattachent, en tout temps et toutes circonstances. » (*Pensacola Telegraph Co. v. Western Union Telegraph Co.*, 96 U. S. 1; 1877.)

On s'est également demandé si l'expression commerce englobait l'industrie. En 1895, la cour suprême se décida pour la négative (*United States v. E. C. Knight*, 156, U. S. 1; 1895). La cour fondait cette incompatibilité entre le commerce et l'industrie sur le fait que le commerce n'était constitué que par un changement de lieu du produit, alors que l'industrie était caractérisée par un changement de forme. Cette distinction nous paraît critiquable. L'on ne peut, en effet, fabriquer un produit sans le vendre; c'est-à-dire sans le faire changer de lieu, et l'on conçoit qu'à l'heure actuelle, la législation — et à sa remorque, la jurisprudence — des *trusts* visent l'industrie autant que le commerce.

était funeste en soi, que le but de son activité ne pouvait être légitime, que son action était néfaste et devait être prohibée par la loi. De cette tendance est né le *Sherman anti-trust Act* de 1890.

Dans une troisième phase, l'on s'aperçut qu'il était possible de légitimer économiquement l'activité des *trusts* et l'on pensa que tous les abus qui en résultaient tenaient à une augmentation excessive de leur capital social, contre laquelle la lutte fut organisée au moyen d'une publicité bien comprise.

Dans une quatrième phase, l'on se rendit compte qu'il était insuffisant de lutter contre l'augmentation excessive du capital social des *trusts*, de proportionner leur capital juridique à leur capital économique, mais qu'il était nécessaire d'assurer un contrôle administratif de ces organisations, de répandre par une large publicité le bruit de leurs méfaits, de prendre des mesures pour assurer au consommateur le bénéfice de la concentration industrielle et de protéger les diverses branches du commerce et de l'industrie. L'on s'aperçut, en un mot, que des mesures de répression étaient insuffisantes pour établir le calme dans les affaires, et que seule l'organisation d'une commission ayant un pouvoir général de contrôle du commerce et de l'industrie, pouvait rendre plus normales les relations de la vie économique (25).

Le Congrès commença donc son œuvre de contrôle de la vie économique par la solution du problème des transports. Il vota en 1887 l'*Interstate Commerce*

(25) Voir YOUNG, *The New American Government and its Work*, pp. 122 et 168.

Commission Act. Cette loi visait la réglementation du fonctionnement, de la police et des organes de sécurité des chemins de fer, le contrôle de leurs tarifs et, par là même, la surveillance de leurs relations avec les sociétés industrielles et commerciales. A cet effet, elle organisait une commission, l'*Interstate Commerce Commission* (26), composée de sept membres nommés pour sept ans et chargés de surveiller le régime des chemins de fer et autres moyens de transport.

La procédure de cette commission est simple. Quand, sur enquête ou à la demande d'un individu ou d'une société, la commission croit que la loi est violée, elle met l'affaire à l'étude, tient une audience, reçoit les dépositions des témoins, écoute les plaidoiries de ses avocats et de ceux du prévenu. La commission prend alors une décision à qui l'*Hepburn Amendment* de 1906 confère force de loi jusqu'à décision contraire des cours (27). L'*Interstate Commerce Commission* n'a donc point besoin de l'intervention de la justice pour faire exécuter ses décisions. Mais un appel est possible contre elles devant les cours de district des Etats-Unis, puis devant la

(26) Voir une étude générale très complète sur l'*Interstate Commerce Commission* : FREDERICK N. JUDSON, *The Law of Interstate Commerce and its Federal Regulation*, 3^e édit., Chicago, 1916.

(27) « Un voiturier, spécifie l'article 16, un représentant ou agent de voiturier, un *receiver* (Syndic des faillites du droit américain), fidéicommissaire ou concessionnaire (*lessee*) qui n'obéissent pas à l'ordre de la Commission, sont susceptibles d'une amende de 500 dollars pour chaque offense. » Voir WILLIAM D. KERR, *The Federal Trade Commission and the Courts*, *Illinois Law Review*, décembre 1914, p. 341, note 17.

cour suprême. Or, l'on constata que les juges des cours de district étaient peu experts en matière de transports; aussi créa-t-on en 1910, pour remplacer les cours de district ordinaires dans le jugement des appels formés contre les décisions de l'*Interstate Commerce Commission*, une cour spéciale de commerce formée de juges plus compétents. Malheureusement, elle se montra trop partiiale à l'égard de la commission dont elle contrecarra l'action. Les difficultés qu'elle créa quant à la réglementation pour tant si nécessaire des chemins de fer amenèrent sa suppression en 1913.

La Commission est compétente pour toutes les affaires relatives aux chemins de fer, wagons-lits, wagons-salons, commissionnaires (*express companies*), *pipe lines* (28), télégraphes, téléphones, câbles sous-marins, à l'emmagasinage, aux freins et autres moyens destinés à assurer la sécurité des transports. Elle a le pouvoir d'imposer aux compagnies des tarifs, de procéder à des enquêtes, d'établir un système de comptabilité uniforme pour les diverses compagnies (29). Elle a, comme nous l'avons vu, des pou-

(28) Le pouvoir qui appartient à la Commission de contrôler les *pipe lines* lui a été donné par l'*Hepburn Amendment* de 1906, qui spécifiait qu'une *pipe line* était un *common carrier*. Dans *United States v. Ohio Oil Co. & al.*, 234 U. S., 148; 1914, la Compagnie de pétrole déclarait que, puisqu'elle avait acheté le pétrole avant de le transporter par *pipe lines*, il était sa propriété et son transport ne relevait pas de la réglementation fédérale. Mais la cour décida que cette distinction ne touchait pas au fond de la cause et condamna la société.

(29) WILLIAM E. HOOPER, *The Accounting System Prescribed for Raitroads by the Interstate Commerce Commission, The Annals...*, janvier 1916, pp. 222 à 231.

voirs quasi judiciaires pour juger les pratiques commerciales des compagnies de transports.

L'*Hepburn Amendment*, passé en 1906, vint augmenter les pouvoirs de la commission quant à l'établissement des tarifs. Cette intervention législative avait été rendue nécessaire par la jurisprudence restrictive de la cour suprême relativement aux pouvoirs de la Commission pour l'établissement des tarifs, tels qu'ils avaient été délimités par l'*Act* de 1887.

Une compagnie de chemins de fer peut d'ailleurs demander à la Commission d'autoriser une augmentation de ses tarifs. Mais c'est à la compagnie qu'il incombe d'en démontrer la nécessité. En aucun cas, elle ne pourrait imposer un tarif plus élevé pour un court trajet que pour un long, sauf autorisation de la Commission (30).

L'*Act* de 1887 donnait à la Commission le droit de vait le déléguer à une commission administrative, diviser le pays en réseaux pour la détermination des tarifs de transport à appliquer. Les compagnies de chemins de fer soutinrent que ce pouvoir, selon la Constitution, n'appartenait qu'au Congrès qui ne pouvait le déléguer à une Commission administrative. Mais la cour suprême fit remarquer que le contrôle des tarifs et la division du pays en réseaux, pour leur application, étaient jadis un droit pour les compagnies de chemins de fer, que le Congrès n'avait fait que transférer ce droit à la Commission et n'avait pu transgresser par là aux dispositions de la Constitution.

(30) *United States v. Atchison, Topeka, & Santa-Fe et al.*, 22 juin 1914.

Les chemins de fer ont également soutenu que la Commission ne tenait pas assez compte, pour la fixation des tarifs, de leurs conditions économiques. et l'ont accusée d'être trop théorique et trop arbitraire dans ses décisions. Il y a quelque chose d'exact dans ces critiques, mais le souci de la Commission de ne point défavoriser tel réseau par rapport à tel autre, la bienveillance avec laquelle elle reçoit les réclamations qui l'amènent à mieux juger les intérêts en conflit font que les tarifs qu'elle fixe s'améliorent continuellement et finiront sans doute par être à l'abri de toute critique. Elle a notamment introduit dans ses calculs relatifs à la détermination des intérêts moyens qu'une compagnie devait payer, un élément intéressant : elle a entrepris depuis 1910 d'estimer les biens meubles et immeubles des compagnies, l'infrastructure, la superstructure et le matériel roulant des réseaux afin de baser ses tarifs sur les résultats de cette enquête et proportionner les bénéfices des compagnies aux intérêts normaux de leur capital économique.

L'organisation de l'*Interstate Commerce Commission* a été une victoire des partisans d'un gouvernement central puissant sur ceux qui veulent interpréter la Constitution fédérale américaine dans le sens de l'élargissement des pouvoirs de chaque Etat. C'est le *National Bank Act* de 1863, dont le but était l'assainissement du commerce bancaire, qui a marqué la première étape de cette évolution centralisatrice. L'*Interstate Commerce Commission Act* a marqué la deuxième étape de ce mouvement. La cour

suprême a développé les tendances centralisatrices de cet *act* en l'interprétant de façon à développer les pouvoirs de la Commission quant à l'établissement des tarifs de transport. Les deux arrêts fondamentaux en cette matière sont les *Minnesota Rate Cases* (31) et le *Shreveport Case* (32).

(31) La Commission des chemins de fer de l'Etat de Minnesota avait abaissé les tarifs des chemins de fer qui traversaient son territoire. Comme plusieurs des compagnies de chemins de fer traversant le Minnesota desservait également des états voisins, elles furent amenées, pour uniformiser les prix de transport sur leurs lignes, à abaisser leurs tarifs dans ces autres états, de telle sorte que la Commission avait joué un rôle qui débordait les limites de l'état et constituait en réalité une réglementation de l'*interstate commerce*, bien plutôt que du commerce à l'intérieur de l'état. Les chemins de fer intéressés soutinrent par suite la compétence exclusive de l'*Interstate Commerce Commission* en cette matière. La cour suprême déclara qu'en effet le droit pour un état de tarifier les chemins de fer était limité aux frontières de cet état. Elle ajoute, ce qui est intéressant, que l'état n'a pas le droit de réduire les tarifs à un point tel que les chemins de fer ne soient plus en état de gagner un bénéfice normal.

(32) Dans le *Shreveport Case* (*Houston Railway Company v. United States*, 8 juin 1914), la cour suprême fortifie encore les pouvoirs de l'*Interstate Commerce Commission*. La Commission des chemins de fer du Texas avait établi des tarifs qui favorisaient les villes de Dallas (Texas), et de Houston (Texas). Elle avait au contraire élevé les tarifs des lignes conduisant de la frontière est de l'état vers l'intérieur et la ville de Shreveport, qui se trouve en Louisiane, c'est-à-dire à l'est du Texas. Sur la demande des intéressés de Shreveport et de la Commission des chemins de fer de Louisiane, l'*Interstate Commerce Commission* ordonna aux compagnies de chemins de fer du Texas de ramener leurs prix à une échelle normale, afin de mettre Shreveport sur le même pied que Dallas et Houston. Les compagnies répondirent que le gouvernement fédéral n'avait pas autorité sur les tarifs d'un état et qu'il n'avait pas pouvoir de contrôler les relations existant entre les tarifs des divers états. La cour suprême répondit que l'*Interstate Commerce Commission* avait le droit d'établir des relations raisonnables entre ces divers tarifs et que le gouvernement fédéral était compétent pour contrôler les tarifs de chemins de fer d'un état lorsqu'ils réagissaient sur un autre état. (Voir Young, *Op. cit.*, pp. 136 et 137.)

Ainsi élargis, les pouvoirs de l'*Interstate Commerce Commission* lui ont permis de jouer le rôle le plus salubre dans le redressement de la vie économique. Quoiqu'elle n'ait pu parvenir à supprimer entièrement les coalitions entre chemins de fer et industriels, elle les a fortement entravées et la pratique des *rebates* (33), notamment, n'est plus un danger réel dans les relations commerciales.

Dès lors, les sociétés industrielles et commerciales furent placées sur un pied d'égalité devant les compagnies de chemins de fer et purent tabler sur plus de stabilité dans la solution du problème des transports.

Le consommateur, qui ne profita jamais des coalitions entre industriels et chemins de fer, qui n'éprouva guère l'abaissement du prix des denrées qui eût dû résulter de la pratique des *rebates*, avait tout intérêt, également, à voir combattre de telles méthodes qui ne visaient rien moins que la monopolisation du marché à son détriment.

Les compagnies de chemins de fer elles-mêmes, qui

(33) Un amendement à l'*Interstate Commerce Commission Act* a été voté en 1903, dans le but de poursuivre les sociétés qui demandent à des compagnies de chemins de fer l'application de la pratique du *rebate* ou les compagnies de chemins de fer qui en font l'offre. En 1906, quatre des plus grandes compagnies de chemins de fer et trois grands groupements industriels ont été condamnés pour cette pratique. Des employés de grandes sociétés préposés au service des transports ont été frappés d'une amende de 10.000 dollars. Une compagnie de chemins de fer a été frappée d'une amende de 180.000 dollars. Malgré ces leçons sévères, la pratique des *rebates* n'est pas encore disparue et l'on cherche continuellement à en imaginer de nouvelles applications échappant à la loi et à cette jurisprudence. (YOUNG, *op. cit.*, p. 123.)

ne profitaient pas toujours de leur alliance avec des industriels et qui, souvent, après avoir assisté une société dans la conquête d'un monopole, se voyaient bafouées par elle, lorsqu'elle avait réalisé ses ambitions, avaient un intérêt réel à l'intervention du gouvernement dans leurs affaires. L'application des tarifs imposés par la Commission les garantissait aussi contre les dangers de la libre concurrence.

La Commission a contribué enfin au perfectionnement des techniques économiques des compagnies de transports, à l'établissement d'un système logique de tarifs et à l'organisation d'un service d'expéditions beaucoup plus rapide.

Il est en définitive incontestable que l'*Interstate Commerce Commission* a joué le rôle le plus important dans l'assainissement de la politique des chemins de fer. Si, d'ailleurs, son activité a suscité, à sa création, les plus vives critiques, l'intérêt social fondamental de son rôle a fini par apaiser l'opposition dont elle avait été l'objet. Bien mieux, tous les commerçants et industriels honnêtes n'ont pu qu'encourager son action qui ne tendait à rien moins qu'à supprimer les faveurs abusives dont jouissaient jusqu'alors leurs concurrents les moins scrupuleux. Elle a, ainsi, grâce au calme qui présidait enfin à ses travaux, organisé véritablement le régime des chemins de fer aux Etats-Unis (34). C'est grâce à elle que fonc-

(34) Le *Transportation Act*, voté en 1920, au moment du retour à l'exploitation privée des chemins de fer, a rendu encore plus étroit le contrôle exercé sur eux par l'*Interstate Commerce Commission*.

tionne normalement aujourd'hui cette branche fondamentale de la vie économique d'un pays qui possède à lui seul un réseau de chemins de fer aussi important que celui du reste du monde.

L'ampleur du rôle joué par l'*Interstate Commerce Commission* a favorablement impressionné le législateur américain et c'est sous l'influence de cette profitable expérience qu'il a voté le *Federal Trade Commission Act* de 1914. L'on ne saurait trop insister sur ce point pour expliquer l'analogie voulue entre le rôle dévolu à l'*Interstate Commerce Commission* et celui de la *Federal Trade Commission*. De même que l'*Interstate Commerce Commission* avait pour but profond l'organisation du régime des transports, ce n'est pas seulement la répression des méthodes déloyales de commerce en général que vise la *Federal Trade Commission*, mais bien l'organisation du commerce.

Pourtant, quelle que soit l'importance du rôle joué par l'*Interstate Commerce Commission*, elle n'a pu couper entièrement les ailes aux ambitions des industriels. Bien mieux, son action a amené les entrepreneurs à concevoir de nouvelles formes de coalitions. Les *trusts* se fortifièrent pour compenser l'ingérence du gouvernement dans leurs alliances avec les compagnies de transport. Ils firent tant et si bien qu'ils s'aliénèrent les sympathies du public et amenèrent le gouvernement fédéral, satisfait d'une première expérience de réglementation du commerce, à réagir contre leur action.

SECTION III

Deuxième phase de la réglementation fédérale du Commerce Le Sherman Act, 1890

L'action du gouvernement fédéral contre les diverses organisations industrielles et commerciales, que l'on groupe sous le nom commun et très compréhensif de *trusts*, fut déclenchée par un puissant mouvement d'opinion dont il faut chercher la source dans les conséquences de la crise économique de 1884. Si celle-ci atteignit le monde entier, elle ébranla particulièrement la vie des affaires en Amérique, sapant les assises des entreprises réputées les plus solides, précipitant faillites, krachs, chômage, crimes et suicides. Avec une vigueur qui met en lumière le caractère périodique et presque mathématique de ces phénomènes, la réaction se manifesta dès 1886. Une brusque reprise des affaires s'accusa qui aboutit à la fin de la décade à une ère de prospérité économique inconnue jusqu'alors aux Etats-Unis. Le réseau des chemins de fer se développa rapidement; une activité intense se manifesta dans les industries métallurgiques en même temps que les diverses entreprises se spécialisaient, s'intégraient, se concentraient; l'agriculture, très florissante, permit aux cultivateurs

de réaliser d'importants bénéfices; les bourses de valeurs virent se déployer une activité spéculatrice fiévreuse qui aboutit à une hausse générale des titres. Mais, en même temps, et comme il est de règle en toute période de prospérité économique, les prix des denrées montèrent et, chose grave, cette hausse fut loin d'être suivie d'une hausse parallèle et proportionnelle des salaires (35). Mécontent de cet état de choses, fâcheusement impressionné par l'imposante façade des énormes groupements industriels constitués à cette époque, le public, avec ce jugement superficiel qui est le propre des foules, accusa les *trusts* d'être la cause de cette tension fiévreuse du régime économique et de toutes les perturbations sociales qui en étaient la conséquence. Déchainés avec l'aveugle énergie qui fait la puissance des masses, les torrents de l'opinion publique ébranlèrent et vainquirent bientôt les dernières résistances du Congrès qui, le 2 juillet 1890, votait le fameux *Sherman anti-trust Act* (36) :

(35) LESCURE, *Des Crises générales et périodiques de surproduction*, 3^e éd., pp. 112 à 118.

(36) Traduction tirée de LAMBERT et BROWN, Tome 6 de la *Bibliothèque de l'Institut de Droit Comparé de Lyon*, pp. 79 à 82. Le projet primitif du *Sherman Act* a été introduit par M. Sheriman, sénateur de l'Ohio, devant le Sénat, le 4 décembre 1889. Son but originaire était de frapper les *trusts* et groupement illégaux qui tendent à restreindre la liberté de la concurrence. Ce projet fut étudié par le *Finance Committee* du Sénat, qui le rapporta devant le Sénat le 14 décembre 1889, avec quelques amendements. L'assemblée ne le trouva pas satisfaisant et le renvoya à la Commission pour une étude plus approfondie, le 21 mars 1890. Le *Judiciary Committee* l'examina à son tour le 27 mars 1890. Renvoyé devant le Sénat le 2 avril, le projet était voté sous sa forme définitive le 8 avril. La chambre des représentants y apporta à son tour quelques amendements, mais une commission mixte,

« ARTICLE PREMIER. — Tout contrat, arrangement (*combination*) sous forme de *trust* ou autrement, ou coalition (*conspiracy*) tendant à limiter le trafic ou le commerce (*in restraint of trade*) entre les divers Etats ou avec les nations étrangères est ici déclaré être illégal. Toute personne qui fera ce contrat ou s'engagera dans cette entente (*combination*) ou cette conspiration, sera considérée comme coupable d'un délit et, sur déclaration de sa culpabilité, sera punie d'une amende n'excédant pas cinq mille dollars, ou d'un emprisonnement n'excédant pas un an, ou de ces deux peines à la fois, à la discrétion de la cour. »

« ARTICLE 2.— Toute personne qui monopolisera ou tentera de monopoliser et s'arrangera ou conspirera avec une ou plusieurs autres personnes pour monopoliser une partie du trafic ou du commerce entre les divers Etats ou avec les nations étrangères, sera tenue pour coupable de délit et, sur établissement de sa culpabilité, sera punie par une amende n'excédant pas 5.000 dollars ou par un emprisonnement n'excédant pas un an, ou par l'une et l'autre des dites peines, à la discrétion de la cour. »

composée de sénateurs et de représentants, s'entendit pour les supprimer. Le projet devint définitivement loi le 2 septembre 1890. Cette loi est connue sous le nom de *Sherman Act*, bien que sa forme définitive diffère profondément du projet primitif du sénateur Sherman ; elle est en réalité l'œuvre du *Judiciary Committee* ; c'est en effet le sénateur Edmunds qui a rédigé les articles 2, 3, 5 et 6 et la plus grande partie du premier ; c'est le sénateur George qui a rédigé l'article 4 ; le sénateur Hoar, l'article 7, et le sénateur Ingals l'article 8. Voir sur les travaux préparatoires : C. O. GARDNER, *The Scope of the Sherman Act; The Intention of its Framers*, note dans *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 1912, p. 340.

« ARTICLE 3. — Tout contrat, arrangement (*combination*) en forme de trust ou autrement ou coalition (*conspiracy*) en vue de restreindre le trafic ou le commerce dans un territoire des Etats-Unis ou dans le district de Colombie ou en vue de restreindre le trafic ou le commerce entre un ou quelques-uns de ces territoires et un autre, ou entre un ou quelques-uns de ces territoires et l'un ou quelques-uns des Etats ou le district de Colombie, ou avec des nations étrangères, ou entre le district de Colombie et l'un ou quelques-uns des Etats ou des nations étrangères est ici déclaré illégal. » (Suit la répétition exacte des sanctions édictées dans les deux articles précédents.)

« ARTICLE 4. — Les diverses cours de circuit (aujourd'hui de district) des Etats-Unis sont ici investies de la juridiction pour prévenir et empêcher les violations de cet acte; et ce sera le devoir des divers *attorneys* de district, dans leurs districts respectifs, sous la direction de l'*attorney général*, d'instituer les procédures en équité pour prévenir et empêcher ces violations. Ces procédures peuvent intervenir par voie de pétition exposant le cas et sollicitant que la dite violation soit interdite par une injonction ou prohibée de quelque autre façon. Quand les parties incriminées auront été dûment prévenues par une notification de cette pétition, la cour procèdera aussitôt qu'elle le pourra à l'audition et au jugement du cas. Tandis que cette pétition est pendante et avant le décret final, la cour peut en tout temps émettre tels ordres d'abstention ou prohibitions temporaires qu'elle estime justes dans les circonstances. »

« ARTICLE 5. — Toutes les fois qu'il apparaitra à la cour, devant laquelle une procédure en vertu de la section quatre de cet acte peut être pendante, que les fins de la justice requièrent que d'autres parties soient amenées devant la cour, la cour pourra ordonner qu'elles soient citées, qu'elles résident ou non dans le district où la cour se tient, et des *sub-pœnas* à cette fin pourront être remis dans chaque district par son maréchal. »

« ARTICLE 6. — Toutes les marchandises possédées en vertu d'un des contrats ou par une des combinaisons de personnes ou en vertu d'une coalition (et en formant l'objet) mentionnées dans l'article premier de cet acte, et qui se trouvent en cours de transport d'un Etat à l'autre, ou à destination de l'étranger, seront forfeites au profit des Etats-Unis et pourront être saisies et confisquées suivant la procédure organisée pour la saisie et la confiscation des marchandises illégalement importées aux Etats-Unis. »

« ARTICLE 7. — Toute personne qui sera lésée dans ses affaires ou dans ses biens par une autre personne physique ou morale (*corporation*) à raison d'un agissement qui est défendu ou déclaré illicite par cet acte, pourra poursuivre de ce chef devant toute cour de circuit (district) des Etats-Unis dans le district de laquelle le défenseur réside ou est trouvé, quel que soit le chiffre du litige, et recouvrera trois fois les dommages subis par elle, ainsi que les frais de l'instance, y compris des honoraires raisonnables d'avocat. »

« ARTICLE 8. — Le mot « personne » ou « person-

nes » partout où il est employé dans cet acte, sera considéré comme englobant les corporations et associations existantes en vertu des lois ou autorisées par les lois, soit des Etats-Unis, soit de l'un des territoires, soit de l'un des Etats, ou par les lois des pays étrangers. »

Le caractère qui, à première lecture, frappe le plus vivement dans ce texte, est sa brièveté peu conforme à la prolixité traditionnelle du législateur américain. Il est souvent utile, il est vrai, de laisser les textes législatifs dominer par leur généralité les faits qu'ils visent à réglementer, pour prêter à une interprétation large et conforme aux réalités mouvantes de la vie; mais, dans une matière aussi délicate que la réglementation du commerce, la souplesse des textes ne sert en réalité qu'à consacrer tous les abus en ouvrant aux individus des chemins de traverse aussitôt que la loi établit une barrière sur la grande route des affaires et en autorisant les interprétations jurisprudentielles les plus larges.

En fait, cette imprécision du *Sherman Act*, l'absence d'un critère précis de l'illicéité des *trusts* et il faut l'ajouter, l'édiction de pénalités excessives, rendirent son interprétation et son application peu aisées (37). Dès lors, il ne faut pas s'étonner que cette

(37) En 1911, après les décisions rendues par la cour suprême dans le *Standard Oil case* et le *Tobacco case*, le sénateur Edmunds déclara que le *Judiciary Committee*, au moment de l'étude du projet du *Sherman Act*, s'était déclaré opposé à l'introduction dans la définition des éléments légaux des infractions visées par l'*Act* de précisions incompatibles avec les réalités toujours mouvantes de la vie des affaires.

loi soit restée lettre morte pendant cinq ans (38).

La première application du *Sherman Act* date en effet de 1895. Elle eut lieu à l'occasion du fameux *Knight case* (39). C'est dans cette affaire que se posa la première question relative à l'interprétation de cette loi : s'applique-t-elle à l'industrie ou seulement au commerce ? Fallait-il établir entre ces deux branches d'activité économique une discrimination délicate à raison des rapports étroits qui les mêlent ? La cour se prononça dans le cas *Knight* pour l'interprétation restrictive en s'appuyant sur le fait que la Constitution ne donne pas au gouvernement fédéral le droit de réglementer l'*industrie* (40). Mais cette interprétation du *Sherman Act* a été modifiée dans le *Swift case* (41) de 1905 dans lequel la cour déclare que les sociétés industrielles qui s'engagent dans le com-

(38) Il faut noter que pendant longtemps l'application du *Sherman Act* a dépendu de la politique générale du pays. C'est ainsi que, sous la présidence de Mc. Kinley (1897-1901), trois procès seulement, dont deux très peu importants, furent intentés par application des dispositions de la loi Sherman. Avec son successeur au contraire, les procès se multiplièrent, ce qui valut à Roosevelt la réputation de démagogue et l'opposition acharnée de tous les hommes d'affaires qui ne savaient plus si ce qu'ils entreprenaient ne serait pas déclaré illégal.

(39) *U. S. v. E. C. Knight Sugar Refining Co.*, 156 U. S., 1895,

(40) Le projet primitif du sénateur Sherman visait l'industrie au même titre que le commerce. Mais on fit remarquer qu'une telle disposition soulevait un problème très délicat de constitutionnalité. C'est pourquoi la rédaction définitive du *Sherman Act* n'envisageait que le commerce. Voir GARDNER, *op. cit.*, p. 341.

(41) *Swift & al., v. U. S.*, 196, U. S. 375 (1905). Les défenseurs à ce procès avaient été accusés d'avoir conclu un accord pour fausser le jeu de la concurrence en vue de faire baisser le prix du bétail sur le marché, d'avoir amené une hausse artificielle des prix des bœufs sur un marché, en vue d'y attirer de grandes

merce entre états en vue de vendre leurs produits tombent sous le coup de la législation sur les *trusts*.

Un second débat relatif à la portée du *Sherman Act* s'engagea à propos de son application aux compagnies de chemins de fer. La *Trans-Missouri Freight Association* (42) attaquée en 1898 par application de

quantités de ce bétail et d'y causer par suite une baisse considérable des prix; ils furent également accusés de s'être entendus pour fixer un prix de vente aux détaillants, de leur avoir imposé des tarifs de transport trop élevés, et de s'être entendus avec des compagnies de transport pour bénéficier d'avantages sur leurs concurrents. Voir YOUNG, *op. cit.*, p. 143.

(42) *U. S. v. Trans-Missouri Freight Association*, 166, U. S., 290 (1897). Il s'agissait d'un accord formé par plusieurs compagnies de chemins de fer dans le but d'établir un tarif unique et rémunérateur pour tout le trafic ayant lieu à l'ouest de la rivière Missouri. L'Association invoqua la *reasonableness* de son action et c'est la première fois que cet intéressant argument a été opposé à l'application du *Sherman Act*. Mais la cour suprême ne l'admit pas dans cette espèce. Il est intéressant de noter, à propos de cet arrêt, que le projet primitif du *Sherman Act* prohibait les groupements de *common carriers* et que l'*Amendment Bland*, adopté sans débat par la chambre des représentants et plus tard par le sénat, déclarait spécifiquement que l'Act doit s'appliquer aux groupements de voituriers. Le sénateur Hoar soutenait cet amendement, qu'on a supprimé plus tard comme inutile. Voir GARDNER, *op. cit.*, p. 341. Albert M. Kales (*The Sherman Act*, 31, *Harvard Law Review*, pp. 417 à 421) se plaint que l'arrêt de la cour suprême ne spécifie pas la base légale de la condamnation. Mais il croit qu'elle réside dans le fait que de telles associations aboutissent à la constitution au profit des chemins de fer de véritables monopoles analogues à ceux d'un concessionnaire de droit exclusif d'exploitation, ce qui est illégal *per se* en droit commun. Ce serait, selon lui, sur ce principe que se baseraient plusieurs autres arrêts : le *Joint Traffic Association Case* (171, U. S., 505, 19 Sup. Ct. 25) et le *Northern Securities Case* (193, U. S., 197, 24 Sup. Ct. 436). Voir également, sur l'application du *Sherman Act* aux chemins de fer, l'*Union Pacific Case* (226, U. S., 61, 470, 33 Sup. Ct. 53, 162) et *U. S. v. Terminal Association of Saint-Louis* (224, U. S., 383, 32 Sup. Ct. 507). Voir une étude intéressante de la question dans RIPLEY, *op. cit.*, pp. 484 à 506 ; et du même auteur, *Railroads: Finance and Organisation*, pp. 549 à 574.

L'*Anti-trust Act* répondit que les chemins de fer subissaient le contrôle de l'*Interstate Commerce Commission*, que leur situation avait été définitivement réglée par la loi de 1887 et qu'il n'y avait nulle raison de superposer à la réglementation en vigueur celle, toute différente, édictée en 1890. Cet argument ne manquait pas de force. Néanmoins, la cour suprême décida que le *Sherman Act*, par la généralité même de son but qui était de frapper tous les faits en *restraint of trade*, devait s'appliquer aux compagnies de chemins de fer qui se rendaient coupables de manœuvres commerciales déloyales.

Un troisième problème d'interprétation de la Loi se posa relativement aux transactions passées dans les bourses(*exchanges*), de bétail et de grains. La *Traders' Live Stock Exchange of Kansas City* (43) avait interdit à ses membres d'accomplir des transactions avec ceux qui n'étaient pas affiliés à la Bourse. Cette mesure fut attaquée comme portant atteinte à la liberté du commerce. Mais la cour suprême jugea en 1898 que cette pratique était parfaitement légale, car elle n'avait pas pour but de restreindre la liberté du commerce. Une décision analogue a été rendue en faveur de *The Board of Trade of Chicago* (44). Cette bourse avait passé un contrat avec une compagnie de télégraphes pour empêcher les informations télégraphiques de parvenir à des individus accomplissant des transactions sans respecter les règlements de l'ex-

(43) *Hopkins v. U. S.* et *U. S. v. Anderson*, 171, U. S. 578 et 604, 1898

(44) 198, U. S., 236; 1905.

change. La cour suprême a validé cette pratique qui, selon sa décision, ne visait que l'assainissement du commerce par un contrôle intelligent.

Un quatrième problème d'interprétation se posa dans l'*Addyston Pipe Case* (45). Six grossistes spécialisés dans la vente de tuyautages en fonte s'étaient groupés en un *pool* pour tenter de monopoliser la fabrication et la vente de ces sortes de produits. Dans le but de maintenir les prix, ils s'entendirent pour éliminer toute concurrence dans les adjudications de la fourniture de tuyautages à leurs plus gros clients, les municipalités. La cour suprême décida qu'un monopole de fabrication n'était pas illégal, mais que les accords passés en vue de supprimer la concurrence dans la vente et le transport des produits étaient strictement interdits.

Enfin, il se posa une cinquième question d'interprétation relative à la légitimité d'*holding companies* constituées dans le but de contrôler plusieurs compagnies concurrentes. La *Northern Securities Company* avait acquis la majorité des actions de deux compagnies de chemins de fer concurrentes, la *Great Northern Company* et la *Northern Pacific Company*. La cour suprême rendit dans cette affaire un arrêt fort suggestif (46) : elle frappa, non pas la suppression de la concurrence entre ces deux compagnies,

(45) *Addytson Pipe Company v. U. S.*, 175, U. S. 211; 1899; Voir sur cet arrêt la très intéressante analyse de Ripley, *op. cit.*, pp. 78 à 97. Voir également *Montague & Co. v. Lowry*, 193, U. S., 33; 1904, et le commentaire dans YOUNG, *op. cit.*, p. 146.

(46) *Northern Securities Company v. U. S.*, 193, U. S., 197, 1904.

suppression que l'on n'avait pû en fait constater, mais bien la possibilité de cette suppression que décelait la forme même du groupement. Ainsi le caractère illégal d'un *trust* ne se mesure pas à ses œuvres, mais seulement à sa forme et au but qui transparaît derrière celle-ci.

Ces tentatives d'interprétation du *Sherman Act* étaient intéressantes, sans doute, mais le manque d'un plan d'ensemble dans cette jurisprudence la rendait manifestement insuffisante à éclairer la matière imprécise qu'est la réglementation des *trusts*. Pour dominer l'ensemble complexe et mouvant de questions que soulève l'activité de ces coalitions du capital, la cour suprême dût se préoccuper de découvrir une pierre de touche générale qui dénonçât les éléments d'illégitimité qu'elles peuvent contenir.

C'est en faisant appel au simple bon sens que la cour suprême découvrit le critère, permettant de séparer les bons *trusts* des mauvais. Le *trust* n'est pas funeste en soi (47), mais en tant seulement qu'il restreint la liberté du commerce d'une façon *irraisonnable*. Il ne sera frappé que dans ce cas; toutes les fois qu'un *trust* agira dans les bornes de la saine *raison*, sa légitimité ne pourra être contestée. En élaborant ce critère infiniment souple de la nature raisonna-

(47) Le sénateur Sherman, commentant son projet de loi, affirmait qu'il était dirigé contre les groupements dont le droit commun et l'expérience démontrent l'illégitimité, mais non contre les groupements utiles et par là légaux. C'était également l'opinion du sénateur Hoar, et Culberston, membre de la chambre des représentants, déclarait qu'il appartient aux cours de déterminer quels contrats sont en *restraint of trade*. GARDNER, *op. cit.*, pp. 340-341.

ble (*reasonableness*) de l'action des *trusts*, la cour suprême a fait, à proprement parler, œuvre législative. Elle a édicté un véritable principe juridique, une *rule of reason* qui domine et éclaire le texte de la loi Sherman. Mais il est permis d'affirmer que cette œuvre était nécessaire, que le dégagement de ce critère était indispensable à une saine réglementation des *trusts*. Et en fait, dès 1911, la jurisprudence est entrée dans une voie nouvelle et plus féconde.

Cette distinction entre les bons et les mauvais *trusts* (*good and bad trusts*) a été établie à l'occasion de deux procès fameux : le *Standard Oil Case* et le *Tobacco Case*.

La *Standard Oil Company*(48) de New-Jersey était une *holding company* au capital social de 100 millions de dollars. Elle avait acquis la majorité des actions de dix-neuf compagnies pétrolifères autrefois indépendantes, mais qu'elle avait fini par contrôler effectivement. En 1906, le gouvernement intentait une action contre la *Standard Oil Company* en alléguant la violation du *Sherman Act*. La cour de circuit saisie la condamna pour avoir visé à la suppression de la concurrence dans le commerce du pétrole. Appel fut interjeté par la compagnie devant la cour suprême. Ce fut en vain : la cour condamna le *trust* du pétrole en reprenant les motifs des premiers juges et ordonna sa dissolution dans un délai maximum de 6 mois. Mais l'arrêt ajoutait qu'un *trust* peut être légitime, que les décisions des cours doivent se baser sur

(48) *Standard Oil Company v. U. S.*, 221, U. S., 1 (1911).

le but de son activité; que les tribunaux doivent rechercher, dans chaque espèce, si l'action des *trusts* est ou non raisonnable et distinguer les groupements industriels qui portent atteinte d'une façon anormale au régime de la libre concurrence en usant de procédés illégitimes de ceux qui ne visent qu'à exploiter les bienfaits d'une intelligente concentration des entreprises. Dans ce dernier cas, il y aura sans doute *restraint of trade*, mais seulement dans des limites raisonnables.

C'est ce même principe qui a prévalu dans le *Tobacco Case* (49). La cour suprême déclara qu'il s'agissait d'un mauvais *trust*; car le groupement des industries du tabac portait atteinte d'une façon irraisonnable à la liberté du commerce (50).

La valeur de cette jurisprudence réside dans ce fait qu'elle n'est pas faussée par une logique juridique étroite aboutissant à une interprétation des textes peu conforme aux réalités; bien au contraire, elle se fonde sur des considérations d'ordre économique et c'est en leur nom plutôt qu'en celui de principes juridiques trop vagues qu'elle condamne ou légitime le *trust* (51).

(49) *U. S. v. American Tobacco Company*, 221, U. S., 106 (1911).

(50) Voir YOUNG, *op. cit.*, pp. 147-148.

(51) Ce caractère de *rule of reason* attribué à la loi contre les *trusts* par la jurisprudence de 1911 apparaît avec une netteté particulière dans *U. S. v. Terminal R. R. Association of Saint-Louis*, 224, U. S., 383 (1912). Les plus grandes compagnies de chemins de fer propriétaires de lignes aboutissant à Saint-Louis, après avoir traversé le Mississipi, avaient formé une association pour organiser une gare terminus unique dans la ville et acquérir en commun les moyens d'accès à Saint-Louis. Il fallait le con-

La jurisprudence de 1911 a eu ses partisans et ses adversaires. Certains se plaçant sur le terrain de la Constitution ont prétendu que c'était conférer au juge un pouvoir beaucoup trop large que lui donner cette faculté de discrimination entre les bons et les mauvais *trusts*. Mais la cour suprême approuvée en cela par beaucoup de juristes, a déclaré que ces pouvoirs n'excédaient pas les prérogatives conférées au juge par la Constitution, que ce n'était pas, en un mot, faire œuvre législative que d'introduire cette distinction (52).

M. Taft, ancien Président des Etats-Unis, aujourd'hui *Chief Justice* de la cour suprême, s'est fait le défenseur de cette opinion dans un livre publié en 1914 : *The Anti-Trust Act and the Supreme Court*. Il affirme que c'est un principe de droit commun admis aux Etats-Unis que celui de l'illégalité des contrats formés dans le but de porter atteinte à la liberté du

sentement unanime des membres de l'association pour admettre une autre compagnie à bénéficier de ces avantages. Celles qui n'étaient pas admises à faire partie de l'association étaient obligées, pour passer d'East Saint Louis à Saint Louis même, c'est-à-dire pour traverser le Mississippi et user du terminus commun, de subir les tarifs léonins imposés par l'association. Saisie, la cour suprême déclara que cette association était en soi légitime, qu'il était excellent au point de vue économique d'user d'une gare et de moyens de pénétration communs; mais que l'accès de ces instruments communs de pénétration à des compagnies intéressées et les tarifs léonins imposés aux compagnies étrangères à l'association visaient à restreindre la liberté du commerce avec la ville de Saint Louis et par là étaient contraires au *Sherman Act*. Voir le commentaire de cet arrêt dans YOUNG, *op. cit.*, pp. 148-149.

(52) Voir ALBERT M. KALES, *op. cit.*, 31, *Harvard Law Review*, pp. 435 à 439.

commerce ou d'un métier, mais que, si une restriction à la liberté du commerce (*restraint of trade*) ne se produit qu'accidentellement par l'effet de contrats, sans que ce résultat ait été cherché par les cocontractants, le contrat n'en reste pas moins légitime. La jurisprudence de 1911 ne serait, selon lui, qu'une application parfaitement légale de ce principe juridique. Tout accord passé entre des compagnies concurrentes dans le but de restreindre la liberté de la concurrence sera frappé; un accord formé dans le but de faire bénéficier une industrie des bienfaits de la concentration des entreprises sera au contraire légitime s'il ne porte pas atteinte d'une façon irraisonnable au principe de la libre concurrence (53).

M. Gérard C. Henderson, dans son étude récente sur la *Federal Trade Commission* (54), critique l'argumentation de M. Taft, argumentation de circonstance, présentée à l'époque des travaux préparatoires du *Federal Trade Commission Act*, dans le but de lutter

(53) Alors que les *traffic associations cases* (*U. S. v. Trans-Missouri Freight Association*, 166, U. S., 290; *U. S. v. Joint Traffic Association*, 171, U. S., 93), le *Nash Case* (*Nash v. U. S.* 229, U. S. 373) et le *Northern Securities Case* (*Northern Securities Co. v. U. S.*, 193, U. S. 197) frappaient des contrats ou groupements conclus entre concurrents dans le but de restreindre le commerce, alors que le *Standard Oil Case* et le *Tobacco Case* déjà cités frappaient des restrictions irraisonnables à la liberté du commerce, le *Cincinnati Packet Case* (*Cincinnati Packet & Co. v. Bay*, 200 U. S. 179), et le *Winslow Case* (*U. S. v. Winslow*, 227 U. S. 202) prononcèrent l'acquiescement des coalitions mises en cause, parce que les groupements qu'elles avaient organisés l'avaient été dans le but de faire bénéficier la société des avantages économiques de la concentration industrielle

(54) GÉRARD C. HENDERSON, *The Federal Trade Commission*, New Haven, 1924, pp. 11 à 15.

contre une législation en préparation, qui ne visait rien moins qu'à supplanter le *Sherman Act*. Il se demande si la distinction des bons et des mauvais *trusts* fondée sur l'examen du caractère raisonnable ou non de leur action, est vraiment un critère infaillible de la valeur légale des *trusts*. Il remarque que les décisions de la cour suprême qui ont établi cette jurisprudence ont été souvent prises à la faible majorité de cinq ou quatre voix contre trois ou quatre. Il doute qu'il soit conforme à l'intérêt public de conférer au juge de si larges pouvoirs et que celui-ci soit assez compétent pour distinguer, au point de vue économique, les bons et les mauvais trusts et si leur activité est ou non raisonnable (55). Il est d'ailleurs très rare que les groupements d'entreprises soient inspirés par un but unique. Il est trop simpliste et, par là même, contraire à la réalité, d'affirmer qu'un *trust* est illégal du moment qu'il vise uniquement la suppression de la concurrence. Il peut avoir cette ambition, mais pour mieux réaliser la concentration et la spécialisation des entreprises d'une même industrie et les faire bénéficier d'une organisation plus logique, permettant, par la réduction des frais généraux, d'abaisser le coût de revient et le prix de vente des produits. Quel sera donc, de ces deux mobiles, celui que le juge considérera comme déterminant; sur quels éléments fondera-t-il sa conviction ?

La jurisprudence de 1911, déclare M. Henderson, est particulièrement plus difficile à appliquer lors-

(55) HENDERSON, *op. cit.*, pp. 6 et 7.

qu'on se trouve en présence de bourses de commerce. Elles fixent par des règlements des normes (*standards*) pour la qualité des marchandises et les conditions de la vente et du crédit. Ces mesures constituent, sans nul doute, des *restraints of trade*; ces restrictions ne sont pas accidentelles, mais de l'essence même des *exchanges*. Elles devraient donc être frappées selon la jurisprudence de 1911 et, pourtant, elles sont raisonnables puisqu'elles ne visent que l'assainissement du commerce par l'adoption de méthodes loyales. Aussi la cour suprême a-t-elle dû les valider et acquitter notamment le *Chicago Board of Trade* (56) attaqué pour avoir fixé définitivement le prix de vente et d'achat des grains après clôture.

Ainsi, si le *Standard Oil Case* et le *Tobacco Case* de 1911 ont amené un grand progrès dans l'interprétation du *Sherman Act* par l'élaboration d'un principe directeur, il n'en a pas moins subsisté depuis beaucoup d'incertitude dans le monde des affaires quant à la détermination de la licéité des groupements industriels (57).

(56) *Chicago Board of Trade v. U. S.*, 246, U. S. 231 (1918). Voir aussi *Anderson v. U. S.*, 171, U. S. 604 (1898), et *Board of Trade v. Christie Grain and Stock Company*, 198, U. S., 236 (1905).

(57) Les opinions émises par plusieurs hauts fonctionnaires américains montrent quelle incertitude régnait encore dans le monde des affaires après les définitions posées par la jurisprudence de 1911. M. George W. Wickersham, *attorney general* des États-Unis, déclare que la jurisprudence de 1911 a pris parti dans la controverse qui divisait l'opinion publique en deux courants : les uns voulant que l'on considérât comme illégaux tous les contrats en *restraint of trade*; les autres ne réclamant des poursuites que contre les contrats restreignant d'une façon peu raisonnable la liberté du commerce. La cour suprême s'est prononcée

L'arrêt rendu dans le retentissant *Dick Miméograph Case* (58), montre bien le peu de stabilité de la jurisprudence américaine relative à l'interprétation du *Sherman Act*, même après 1911. La *Dick Company* était propriétaire de brevets d'invention pour un genre spécial de miméographe. Elle vendait ses machines en imposant à ses acquéreurs un contrat spécifiant

pour la deuxième opinion, mais a soulevé, en ce faisant, les critiques de ceux qui affirmaient qu'une telle jurisprudence affaiblissait exagérément le *Sherman Act*. (Voir *The Administration's theory of a constructive Policy concerning combinations; The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 1912, pp. 277 à 283. D'ailleurs, M. Wickersham se déclare personnellement assez favorable à la jurisprudence de 1911.) M. Herbert Knox Smith, anciennement *Commissioner of Corporations*, affirme que la jurisprudence de 1911 n'a pas fait réaliser de sensibles progrès à la solution du problème des *trusts* ; il en sera d'ailleurs toujours ainsi, tant que la répression des procédés commerciaux en *restraint of trade* sera laissée aux soins des cours. Celles-ci, en effet, sont liées dans leur opération par des règles de procédure étroites et lentes ; elles sont peu compétentes en matière économique et elles ne peuvent agir que par voie de répression, alors qu'en cette matière il vaut mieux agir par voie de prévention. (Voir *Corporate Regulation ; and Administrative Office, Annals...*, juillet 1912, pp. 284 à 288 ; M. Smith est partisan de la création d'un bureau administratif destiné à organiser le commerce.) M. James M. Beck, ancien *solicitor general* des Etats-Unis, affirme que le *Sherman Act* n'a donné et ne donnera jamais de résultats, parce qu'il édicte des pénalités trop sévères et qu'il amène une multiplication trop grande des procès. (Voir *Limitations of Anti-Trust Legislation*, dans *Annals...*, juillet 1912, pp. 296 à 302.)

(58) *Henry v. Dick*, 224, U. S. 1. GILBERT H. MONTAGUE (*The Bogey of the « Patent Monopoly »*), affirme que la décision rendue dans le *Dick Case* est parfaitement légale. Les juges qui l'ont rendue étaient, selon lui, suffisamment expérimentés en cette matière et la politique de la *Dick Company* était pratiquée dans l'intérêt de l'usager, de l'inventeur et du producteur. Il soutient qu'un brevet d'invention ne fait que consacrer un droit naturel préexistant et que le contrôle du marché est un de ses attributs essentiels. M. KALES (*op cit.*, 31, *Harvard Law Review*, pp. 439 à 443), objecte qu'un brevet d'invention est toujours susceptible de réglemen-

qu'ils ne pourraient utiliser que les feuilles à auto-copies (*stencils*) et les encres fournies par elle. Elle attaqua un client qui n'avait pas respecté ces conditions. Bien que cette violation du contrat ne portât nullement atteinte au monopole d'exploitation que la *Dick Company* tenait de son brevet, la cour suprême lui donna raison et admit qu'elle avait le droit de vendre les articles brevetés sous telles conditions qui lui plairaient. Décision capitale, car elle ouvre aux titulaires de brevets la possibilité d'éviter les sanctions du *Sherman Act* en acquérant un droit de contrôle sur les produits nécessaires à l'usage de leurs inventions. C'était là une extension abusive du droit de monopole appartenant aux titulaires de brevets (59). Il est vrai que cette décision fut rendue par 4 voix contre 3 et que deux postes de juge à la cour suprême étaient alors vacants.

Il n'est donc pas étonnant qu'un revirement se soit produit dans la jurisprudence de la cour suprême, enfin au complet, à l'occasion du *Sanatogen Case* (60).

tion législative par les états et par le gouvernement fédéral (*Patterson v. Kentucky*, 97, U. S., 501; — *Hockett v. State*, 105, Ind., 250). Il cite une série d'arrêts (note 61, p. 440), qui démontrent que la *Bell Telephone Company*, en essayant de vendre ses appareils en imposant aux acheteurs un contrat de service qui en limitait l'usage à certaines catégories d'individus, avait abusé du monopole que lui conférait son brevet et qu'elle avait été condamnée de ce fait par la cour. De même, dans *Standard Sanitary Manufacturing Co. v. U. S.* (226, U. S., 20 à 33), la cour a déclaré qu'un brevet était une base insuffisante pour permettre à une société de réaliser une combinaison qui, normalement, aurait été frappée par le *Sherman Act*.

(59) Voir Young, *op. cit.*, pp. 155 et 156. Nous verrons plus tard que le *Clayton Act* a interdit cette pratique dans son article 3.

(60) *Bauer & Co. v. O'Donnell*, 229, U. S. 1 (1913).

La *Compagnie Bauer* était propriétaire d'un brevet pour un remède connu sous le nom de *Sanatogen*. Ce remède était vendu à des détaillants sous la condition qu'ils ne le revendraient pas à moins d'un dollar le flacon. Un pharmacien de Washington ne respecta pas cette stipulation et vendit le flacon de *Sanatogen* moins d'un dollar le flacon. La *Compagnie Bauer* refusa dès lors de continuer à le fournir de ce produit. La cour suprême, saisie, lui donna tort en déclarant que, du moment que le fabricant avait transmis au détaillant la propriété du remède, il avait perdu, dès la vente, tout droit sur le produit et il ne pouvait notamment imposer valablement au détaillant un prix minimum de revente. Il est à noter que les juges qui avaient constitué la majorité dans le *Dick Mimeo-graph Case* ont, dans le *Sanatogen Case*, défendu la même politique d'extension des droits du breveté, mais les deux juges nouveaux unirent leurs voix aux trois autres qui étaient opposés à pareil élargissement et constituèrent une majorité qui renversa la jurisprudence établie par le *Dick Mimeo-graph Case*.

La même politique a été suivie dans le *Publishers' Case*. Il s'agissait d'une association d'éditeurs qui avait porté sur ses *listes noires* un grand magasin qui vendait leurs ouvrages au-dessous du prix normal. La cour suprême saisie donna raison au magasin en alléguant que le droit d'auteur (*copyright*) ne durait que jusqu'à la vente du livre, mais qu'après celle-ci le détaillant était libre de le revendre au prix qui lui convenait. Ainsi le *Sherman Act* recevait application pour maintenir un régime de libre concurrence entre les libraires détaillants.

Ces deux décisions sont d'autant plus intéressantes que la cour suprême, dès 1911, avait, dans le *Miles Case* (61), donné la même solution relativement à la fixation du prix de vente au détail des produits non brevetés. La *Compagnie Miles* avait passé deux séries de contrats avec les grossistes et les détaillants pour fixer respectivement les prix de gros et de détail de ses produits. Un détaillant important, la *Compagnie Park* avait réussi à obtenir des grossistes des prix plus bas que ceux imposés par le fabricant. La *Compagnie Miles* lui intenta un procès en dommages-intérêts. La cour suprême la débouta en déclarant que la fixation par le fabricant des prix de gros et de détail d'un produit était contraire au principe de la libre concurrence et que le *Sherman Act* interdisait aux cours d'imposer le respect de telles stipulations (62).

Ces divers arrêts visaient la politique des prix fixes qui a été et est encore très usitée aux Etats-Unis. Elle est manifestement contraire au principe de la liberté du commerce; le *Sherman Act* la frappe donc implicitement; les cours américaines l'ont condamnée dans les trois affaires précédentes et lui semblent hostiles en principe. Malheureusement il ne semble pas possible qu'en l'état actuel des faits, elles aient des armes suffisantes pour la condamner en général. Le raisonnement juridique qui consistait à dire que le fabricant breveté ou non perdait tout droit sur son produit dès qu'il l'avait vendu, et notamment celui d'en fixer le

(61) *Miles Company v. Park Drug Company*, 220, U. S. 373 (1911).

(62) Voir le commentaire de cet arrêt dans YOUNG, *op. cit.*, pp. 158 à 160.

prix de revente, n'est plus applicable si le fabricant, au lieu de vendre ses produits aux grossistes ou aux détaillants, leur donne seulement le mandat (*agency*) de les vendre à un prix fixé à l'avance. Ils en conservent ainsi la propriété même après les avoir remis à un grossiste ou à un détaillant et gardent le droit de leur imposer un prix de revente.

D'ailleurs, bien que contraire à la liberté du commerce, cette politique de prix n'est pas funeste en soi. Chaque espèce doit être scrutée avec attention et l'on peut découvrir des cas où une telle pratique s'appuie sur de solides arguments économiques. Une pareille politique, en permettant au fabricant de vendre sa marchandise à un taux rémunérateur, contribue à maintenir et à perfectionner la qualité des produits. Ainsi le public est mis à l'abri des falsifications. Satisfait, il forme une clientèle permanente qui assure le fabricant contre les risques d'une mévente. Cette sécurité permet à celui-ci de perfectionner sa technique, d'améliorer ses produits, d'en abaisser le prix, d'éviter à son personnel les risques de chômage et d'assurer en général quelque stabilité à la vie des affaires. Les détaillants qui ne respectent pas les prix imposés par le fabricant détruisent une œuvre à laquelle ils n'ont pas collaboré et cela dans le but criticable du point de vue économique d'attirer la clientèle par des moyens factices et temporaires comme la vente au-dessous du cours. Les détaillants en général sont intéressés au maintien de prix fixes, car cette politique les met à l'abri de concurrents peu scrupuleux qui n'hésitent pas à user de procédés déloyaux pour fausser les cours et battre les commerçants honnêtes.

La politique des prix fixes conduit malheureusement à des abus fréquents. Les fabricants notamment imposent couramment des prix bien supérieurs aux prix de revient et faussent ainsi le jeu normal de l'établissement des prix par la loi de l'offre et de la demande. Mais les tribunaux de droit commun sont-ils compétents pour juger dans quelle mesure l'emploi de la politique des prix fixes est normal et compatible avec les intérêts économiques bien compris de la société? Il faut plus qu'une grande expérience juridique pour juger de questions si intimément liées à la vie des affaires ; il faut les connaissances techniques de spécialistes entraînés à l'étude des questions d'ordre économique. Et c'est en cette matière notamment que s'est manifestée la carence de la réglementation des *trusts*, et que s'est révélée la nécessité d'en confier le contrôle, non pas à des tribunaux de droit commun, mais à une commission composée d'experts, d'économistes et de juristes.

Cependant, il faut citer au moins un cas d'application nette et large du *Sherman Act* : c'est celle qui en a été faite dans le *Lumber Case*. Une fédération d'associations de détaillants de bois de charpente avait fait circuler parmi ses membres une liste noire indiquant les noms de tous les grossistes qui traitaient directement avec les consommateurs. Le but de cette liste était de faire boycotter les grossistes visés par tous les membres de la fédération. Celle-ci, attaquée en justice, répondit qu'il n'y avait pas eu coalition tombant sous le coup du *Sherman Act*, que nul accord tendant au boycottage des grossistes ne lui était impu-

table, et qu'elle avait le droit de faire circuler parmi ses membres telles informations qui lui plairaient. La cour suprême reconnut l'impossibilité de prouver l'existence de la coalition, mais elle admit qu'on pouvait l'induire de l'envoi de cette liste noire. Sur cette argumentation assez faible, au point de vue juridique, elle condamna la Fédération. Jamais la cour suprême n'avait pris une initiative aussi hardie, jamais elle n'avait étayé ses poursuites contre les groupements commerciaux sur des indices légaux aussi vagues. Pour la première fois peut-être elle s'est moins attachée à l'apparence qu'à la réalité, et c'est un état d'esprit dont on ne saurait trop la louer.

La cour suprême a rendu encore, en application du *Sherman Act*, nombre d'arrêts intéressants que nous ne saurions avoir la prétention d'étudier ici avec quelques détails.

Nous citerons seulement la condamnation d'un accaparement de coton brut réalisé dans le but de conquérir le monopole du marché (63).

La vente d'une entreprise par un accord limité dans le temps et dans l'espace, et qui était valable suivant le *Common law* britannique, a été déclarée illégale par application du *Sherman Act* (64).

Un contrat accordant le monopole de vente d'un produit a été frappé dans les mêmes conditions (65).

Le *Sherman Act* fut enfin appliqué à des *Trade*

(63) *James A. Patten et al. v. U. S.*, 226, U. S. 525 (1913).

(64) *Cincinnati Packet Co. v. Bay*, 200, U. S. 179, 26 Sup. Ct. 208.

(65) 193, U. S., 38, 24, Sup. Ct., 307.

unions dans un cas de boycottage secondaire (66).

Ces applications du *Sherman Act*, quelque'intéressantes qu'elles aient pu être, n'en sont pas moins demeurées décousues et incoordonnées, et l'on peut dire qu'en 1914, près d'un quart de siècle après la promulgation de cette loi, les cours américaines n'avaient encore élaboré aucun plan d'ensemble pour son application. Bien que la jurisprudence amorcée par les arrêts de 1911 dénotât de la part de la cour suprême un effort pour découvrir un critère général de l'illégalité des *trusts*, les décisions rendues depuis cette époque n'ont pas répondu aux espoirs conçus au moment du *Standard Oil Case*. Ces décisions n'ont jamais présenté une fermeté suffisante de lignes générales et leur succession a sur plus d'un point révélé des revirements trop apparents de l'opinion judiciaire (67). Beaucoup d'incertitude s'en est suivie dans le monde des affaires. Un honnête com-

(66) 208, U. S. 274, 28 Sup. Ct., 301; voir aussi *Lawlor v. Læwe*, 235, U. S., 522, 35 Sup. Ct., 170. Nous n'avons pas cru bon d'insister, à propos de cet arrêt, sur l'application pourtant si intéressante du *Sherman Act* aux *trade unions*. Elle nous semble bien en tout cas contraire au but poursuivi par le législateur dans l'élaboration de cette loi. Ceci est d'ailleurs un nouvel argument pour corroborer la difficulté de l'interprétation du *Sherman Act*. Voir sur ce point LAMBERT et BROWN, tome VI de la Bibliothèque de l'Institut de Droit comparé de Lyon, et LAMBERT, *Le Gouvernement des Juges*.

(67) Cf. ALBERT M. KALES, *Good and Bad Trusts*, 30, *Harvard Law Review*, pp. 839 à 845. M. Kales essaie de mettre un peu d'ordre dans la jurisprudence relative au *Sherman Act*. Il remarque que la législation contre les *trusts* doit se baser sur quatre postulats :

- 1° Intérêt social de la liberté d'action des individus ;
- 2° Légitimité de l'utilisation des groupements industriels et commerciaux pour éliminer une concurrence ruineuse ;

merçant ne pouvait, à l'avance, savoir si l'emploi de tel procédé ne serait pas frappé et la gravité des condamnations appliquées à ceux qui violaient le *Sherman Act* était faite pour étouffer des initiatives qui auraient pu être utiles.

Ces vices tiennent sans doute, pour une certaine part, à la rédaction trop peu précise de la loi, mais surtout à son manque d'ampleur. Il est insuffisant, en effet, de frapper les *trusts* pour rétablir l'ordre et le calme dans la vie des affaires. Nous avons vu que les manœuvres commerciales déloyales et les procédés illicites de concurrence ne sont pas le monopole des grands groupements industriels et commerciaux. Bien mieux, la constitution des *trusts* a eu bien souvent pour but de parer aux abus d'un régime trop rigoureux de libre concurrence. Le *Sherman Act* ne contenait aucune arme permettant de poursuivre les petites entreprises déloyales, et en cela il était inférieur à l'*Interstate Commerce Commission Act*, qui ne subordonnait pas ses poursuites à l'ampleur des entreprises.

3° Possibilité que ces groupements n'aboutissent pas toujours à une hausse des prix ;

4° Existence, dans certains cas, d'une utilité de la concentration industrielle pour le public.

Ceci posé, M. Kales reconnaît que la jurisprudence relative au *Sherman Act* ne s'est pas toujours basée sur ces quatre postulats. Elle s'est inspirée en réalité de trois directives :

a) Les mauvais *trusts* sont ceux qui ont le pouvoir ou le but d'exclure d'autres entreprises du champ de la concurrence au moyen de procédés commerciaux déloyaux ;

b) L'ampleur d'un groupement et son influence sur le marché peuvent le rendre illégal ;

c) L'ampleur d'un groupement et son influence sur le marché sont des preuves *prima facie* contre les *trusts* ; la charge de la preuve de la légalité des *trusts* incombe aux *trusts*.

Le *Sherman Act*, d'autre part, a une tendance malheureuse à s'en référer, pour frapper les groupements industriels et commerciaux, à de pures questions de forme, à des apparences plutôt qu'au but profond qui se cache sous une façade honnête. Aussi la dissolution de groupements constitués sous une certaine forme ne les empêche pas de poursuivre les mêmes fins illégitimes sous une autre forme.

En un mot, la carence de cette réglementation tient à ce que le législateur de 1890 n'avait pas eu l'audace d'aborder de front le vaste problème de l'organisation du commerce. Toutefois, cette réglementation a plié les esprits à l'idée d'une ingérence de plus en plus large du gouvernement fédéral dans la vie des affaires; elle a ainsi préparé la voie à la création du *Bureau of Corporations*.

SECTION IV

Troisième phase de la réglementation fédérale du Commerce

Le Bureau of Corporations

Nous avons signalé, au début de la section précédente, les graves conséquences de la crise de 1893 en Amérique. Les prix baissèrent brusquement; de nombreuses sociétés sombrèrent et bien peu d'entreprises nouvelles se fondèrent (68). Pendant trois ans, le marasme régna dans le monde des affaires. Mais, en 1896, la crise liquidée, une réaction se manifesta (69), favorisée par la guerre avec l'Espagne en 1898. Beaucoup d'affaires nouvelles furent lancées à cette époque; un grand nombre de *corporations* (70) se constitua. L'industrie de l'acier se développa en même temps que les chemins de fer, et l'agriculture vécut une ère de grande prospérité. La monnaie et le crédit subirent un essor parallèle à celui de l'industrie. Le stock monétaire augmenta avec l'application des dis-

(68) Sur la crise de 1893-1896, voir W. J. LAUCK, *The Causes of the Panic of 1893*, New-York, 1907 ; LESCURE, *Des Crises générales et périodiques de surproduction*, 3^e éd., pp. 110 à 118.

(69) Voir LESCURE *op. cit.*, pp. 150 à 154 ; W. C. MITCHELL, *Business Cycles*, University of California Press, 1913 p. 65 ; M. J. WASSERMAN, *The General Price Level of Stocks, 1890-1918*; Thèse de Maîtrise, ès arts de l'*University of Illinois*, Urbana, Illinois, 1921, graphiques de l'appendice.

(70) Sociétés dotées de la personnalité civile.

positions de la loi **Sherman de 1890 sur la monnaie**; de nombreuses banques furent fondées qui permirent à l'industrie de trouver du crédit à bon compte. De telles facilités financières, l'élévation générale des prix qui permettait de réaliser de gros bénéfices, étaient très favorables à la création de nouvelles entreprises, mais aboutirent à un accroissement excessif de leur capital juridique, à une rupture d'équilibre entre celui-ci et le capital économique. Il survint une véritable surcapitalisation des entreprises qui ne devait pas manquer d'avoir les conséquences les plus graves. En 1903, en effet, une nouvelle crise éclatait. Bien qu'elle ne tint guère à des troubles d'ordre économique, mais au contraire à de graves désordres financiers, elle balaya cependant nombre d'entreprises surcapitalisées. Celles-ci, en effet, obligées de payer aux actionnaires privilégiés, et surtout aux obligataires, des intérêts supérieurs aux revenus de leur capital économique, furent obligées, soit de liquider, soit de se réorganiser en adoptant une politique financière plus saine.

Ces perturbations, ces faillites, ce chômage attirèrent l'attention du public sur le peu de garantie que présentaient en général les émissions d'actions et d'obligations des sociétés commerciales et industrielles. L'opinion publique s'émut et réclama plus de publicité autour des opérations des grandes entreprises. C'était bien, semblait-il, le secret excessif qui avait entouré leur gérance qui avait trompé la confiance du public et avait amené capitalistes et humbles épargnants à placer leurs économies dans des

entreprises qui, derrière une belle façade, ne présentaient aucune garantie solide. Le Congrès crut donc qu'en dévoilant aux yeux de tous les détails les plus intimes de l'organisation et du fonctionnement des sociétés, on les mettrait dans l'impossibilité d'émettre imprudemment des actions et des obligations et de rompre l'équilibre entre leurs capitaux juridiques et économiques. Un *Act* issu de cette préoccupation fut voté en 1903. Il créait un organe nouveau de gouvernement fédéral, le *Department of Commerce and Labor*, subdivisé en un certain nombre de bureaux, parmi lesquels le *Bureau of Corporations*.

Ce bureau est dirigé par un *Commissioner of Corporations* ayant pouvoir de contrôler l'organisation et les finances de toute corporation, *joint stock Company*, ou groupement de corporations s'adonnant à l'*Interstate Commerce*. Seuls, les *Common carriers* échappent à sa compétence. Sous le contrôle du *Secretary of Commerce and Labor*, le commissaire dirige des enquêtes, dresse des statistiques et réunit toutes les informations nécessaires pour éclairer le gouvernement fédéral et le Congrès dans leur œuvre de réglementation du commerce. Il a, en outre, le pouvoir de citer des témoins, de recevoir des témoignages et de rechercher des preuves documentaires. Il est aidé dans cette œuvre par un bureau composé d'économistes et d'avocats experts dans les recherches financières et statistiques (71). .

(71) HERBERT KNOX SMITH, (*Commissioner of Corporations*), *Corporate Regulation, an Administrative Office*, dans *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 1912, pp. 285 et 286.

Le *Bureau of Corporations* a publié une série importante de rapports très suggestifs sur les grandes branches de l'industrie américaine et sur les importants groupements de sociétés qui ont essayé d'en conquérir le contrôle. Au point de vue strictement scientifique, ces rapports ont en général une grande valeur. Il est même permis d'affirmer qu'ils ont beaucoup contribué au développement de la science économique (72). Au point de vue pratique, ils ont eu une grande influence sur l'organisation des sociétés industrielles et commerciales et l'essor économique du pays.

La publication de deux rapports sur l'industrie du tabac a amené des changements importants dans les méthodes de concurrence employées par les grandes entreprises et a valu au bureau des manifestations de vive reconnaissance de la part des petites entreprises indépendantes, enfin assurées contre la monopolisation du marché à leur détriment.

Deux rapports furent publiés sur le transport par voie fluviale et un sur les ports. Ils ont beaucoup contribué à la solution des problèmes très controversés relatifs à cette branche importante de la vie économique des Etats-Unis. Le port de Seattle (Washington), notamment, a été réorganisé sur les bases fixées par ces rapports.

(72) Ces rapports sont les premiers rapports du gouvernement américain présentant un caractère vraiment scientifique. Ils ont fourni des matériaux et une méthode aux facultés de commerce, dont l'essor scientifique date de cette époque. Ils ont constitué la base la plus solide à la science financière privée, aujourd'hui très florissante.

En 1906, le bureau élabore un rapport sur les coalitions formées entre la *Standard Oil Company* et les compagnies de chemins de fer. Le système des *rebates* y était analysé et critiqué en détail. Moins de six mois après sa publication, les compagnies de transport visées abolissaient leurs tarifs de faveur.

En 1909, le bureau publia un rapport sur les méthodes commerciales des deux grandes bourses de coton : celles de New-York et de la Nouvelle-Orléans. Peu de temps après, des réformes importantes y étaient apportées, qui assainissaient leur régime.

Deux rapports sur l'industrie de l'acier amenèrent le *trust* de l'acier à accepter des tarifs de transport normaux et à passer de nouveaux baux pour les terrains miniers.

Un rapport publié en 1912 sur l'industrie des machines agricoles amena le *trust* de ces machines à se réorganiser sur des bases financières économiquement plus saines.

Trois rapports sur les taxes imposées par les états aux *corporations* amenèrent une refonte complète de leur régime fiscal (73).

Le *Bureau of Corporations* a donc joué un rôle très important. Néanmoins, il n'a pas donné tous les résul-

(73) Le *Tariff Act* de 1909, art. 38, obligeait, dans un but fiscal, toutes les corporations à envoyer au gouvernement fédéral des rapports sur leurs bénéfices bruts et nets et sur la valeur de leurs propriétés. Il est regrettable que ces informations n'aient été publiées que partiellement, car elles auraient fourni les plus précieux renseignements aux capitalistes et propriétaires de petites épargnes.

tats escomptés par les épargnants (74). Cette insuffisance a tenu à ce que les enquêtes conduites par le bureau manquent de généralité; elles ne visaient d'ordinaire qu'une ou quelques branches de l'industrie et du commerce. Les rapports qui en formaient la conclusion ont été souvent d'une élaboration difficile et paraissaient trop tard pour produire tous leurs effets. Parfois aussi, ils étaient basés sur des investigations financières incomplètes et manquaient ainsi leur but.

Toutefois, l'institution du *Bureau of Corporations* a marqué la première étape dans la voie de l'usage de la publicité pour la répression des manœuvres commerciales déloyales. Les heureux résultats de cette première expérience ont conduit le législateur américain à la développer et à généraliser cette technique.

(74) Il faut noter qu'à l'heure actuelle bien des bureaux privés ont entrepris de fournir au public ces renseignements et que bien des publications contenant de précieuses informations financières sont répandues dans le public.

SECTION V

Quatrième phase de la réglementation fédérale du Commerce

La création de la Fédéral Trade Commission

C'est en 1912, environ, que l'opinion publique commença à se convaincre réellement de la nécessité d'une organisation nationale du commerce. Toutes les tentatives antérieures de réglementation avaient donné des résultats médiocres : elles péchaient, en effet, par un manque d'ampleur dans le but poursuivi ou par l'inaptitude que présente un texte législatif à prévoir et faire poursuivre par les tribunaux tout ce que la féconde imagination des hommes d'affaires peut enfanter en tant que procédés déloyaux de concurrence. Il ne suffisait donc pas d'armer le juge — d'ailleurs assez incompetent dans cette matière (75) — de sanctions limitées par des formules légales inadaptables aux contingences de la vie éco-

(75) L'inaptitude des juges de droit commun à suivre, pour les réprimer, toutes les formes successives sous lesquelles se dissimule une même coalition monopolisatrice, ressort assez des faits du procès contre la *Western Union Telegraph Co.* et la *Bell Telephone Co.* Ces compagnies avaient formé une association en vue de restreindre la liberté du commerce. L'*Attorney General* les persuada de la dissoudre, sans qu'il fut besoin de recourir à une procédure litigieuse. Mais le problème n'était pas tranché pour

nomique, pour rétablir le calme et la sécurité dans les affaires; il fallait aborder de front le grave problème de la création d'une police publique du commerce. Seule une commission composée d'économistes et de juristes spécialisés dans ces matières pouvait prétendre à l'honneur d'assumer pareille tâche. Une telle commission doit procéder autant par la voie d'une prévention obtenue par une adroite publicité que par la répression. Sa procédure doit être régie par des règles assez souples pour réduire au strict minimum les lenteurs de la litigation, si onéreuses en matière commerciale (76). Elle doit répondre aux questions que lui posent industriels et commerçants sur la légitimité de telles pratiques qu'ils désirent employer: excellente méthode destinée à éviter à des entrepreneurs de bonne foi l'amère surprise de voir condamner des procédés commerciaux dont ils ne soupçonnaient pas l'illégitimité (77).

Aussi, un mouvement d'opinion se produisit dès

autant; il fallait que les cours surveillassent étroitement les tarifs de ces compagnies et l'organisation de leurs services, ce pour quoi elles se sont toujours montrées incompetentes. De même, dans le *Packers Case* (*Swift v. U. S.*, 196, U. S. 307, 1905), la cour délivra une *injunction* qui mit fin à l'usage de procédés déloyaux de concurrence commerciale. Mais, cinq ans plus tard, un nouveau procès était nécessaire pour frapper les mêmes faits, (Voir YOUNG, *op. cit.*, p. 170.)

(76) Bien que le *Tobacco Case* et le *Standard Oil Case* aient été poursuivis avec toute la diligence possible, il a fallu cinq ans et demi pour juger ces causes et donner une solution au problème qu'elles posaient. Dans tous les autres cas, les délais ont été encore plus longs. C'est ainsi qu'il a fallu quinze ans pour obtenir la dissolution de la *Standard Oil Company*.

(77) YOUNG (*op. cit.* p. 169) affirme qu'il y avait plus de 1.200 groupements qui ne savaient pas s'ils étaient ou non légaux.

1912, réclamant la création d'une commission fédérale du commerce, basée sur les principes suivants :

1° Il ne faut pas prêter main-forte à un régime de concurrence ébranlé par des groupements économiquement profitables.

2° Il faut permettre aux groupements de naître, mais veiller étroitement sur leurs pratiques.

3° Il faut trancher le plus vite possible tous les procès que soulèvent les pratiques commerciales, afin de dégager des principes généraux de jurisprudence dans un délai raisonnable.

4° Il faut confier à une commission le pouvoir de contrôler l'organisation et le fonctionnement de toutes les entreprises et ne faire appel aux cours que pour garantir les droits reconnus aux deux parties par la Constitution.

Ce mouvement d'opinion venait de deux sources principales : d'une part, des hommes d'affaires, des *Trade Associations* et des unions d'intérêts économiques, persuadés que les difficultés d'interprétation du *Sherman Act* imposaient au Congrès la nécessité de donner enfin à sa volonté de réglementation du commerce une forme claire et précise; d'autre part, tous ceux qui étaient persuadés de la carence complète du *Sherman Act*, même après 1911. C'est ainsi que le sénateur Newlands, l'un des avocats les plus acharnés de la création d'une commission fédérale du commerce, déposait une proposition de loi à cet effet devant le Sénat au lendemain du *Standard Oil Case*. En tout cas, lors de la campagne présidentielle de

1912, deux des partis en présence, les républicains et les progressistes, avaient inscrit dans leur programme électoral la création d'une commission de ce genre et les témoignages recueillis à la même époque par la commission du Sénat de l'*Interstate Commerce* montrent que la majorité des publicistes et des hommes d'affaires était favorable à cette institution (78).

Cette opinion publique se divisait en deux courants principaux (79). Les hommes d'affaires estimaient que la commission devrait être avant tout destinée à donner son opinion sur la valeur légale des groupements industriels et commerciaux projetés et sur celle de leurs pratiques; ils espéraient que la commission

(78) Voir HENDERSON, *op. cit.*, pp. 17 à 21; *Control of Corporations*, Rapport du *Senate Committee on Interstate Commerce*; ROOSEVELT, *Progressive Principles*, Appendix, p. 318; WOODROW WILSON, *The New Freedom*, p. 172.

(79) A côté de ces deux principaux courants d'opinion, il y en avait d'autres moins importants. C'est ainsi notamment que certaines personnes voulaient qu'on réservât au gouvernement le pouvoir de doter de la personnalité civile les sociétés destinées à se livrer au commerce entre Etats. Le sénateur John Sharp Williams déposa un projet de loi dans ce sens devant le sénat; voir son article *Control of Corporations, Persons, and Firms engaged in Interstate Commerce*, dans *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 1912, pp. 310 à 330, qui est un résumé du rapport par lui déposé le 16 février 1912 devant le *Senate Committee on Interstate Commerce*.

M. W. Roberts, représentant de l'état de Massachussets au Congrès, avait déposé devant la chambre des représentants un projet de loi visant le même but. Il demandait qu'on accordât au gouvernement fédéral le pouvoir d'incorporer les sociétés; ce serait le *Secretary of Commerce and Labor* qui serait chargé de cet office. Tout mouillage des actions devrait être prohibé; aucune corporation n'aurait le droit de commencer à faire des affaires avant que tout son capital n'ait été intégralement versé; les « corporations » ne devraient pas payer les dividendes avec des actions ni d'autres instruments de crédit que le chèque; il fau-

serait assez favorable aux grandes entreprises (80). Le président Wilson, dont les vues étaient appuyées par le sénateur Newlands et le sénateur Cummins, estimait que la commission devrait être avant tout un organe destiné à appliquer la législation contre les *trusts*.

C'est le discours prononcé par le Président Wilson, lors de l'ouverture du Congrès en janvier 1914, qui inaugura les travaux parlementaires relatifs à cette institution. Il demandait au Congrès une définition plus précise de sa politique contre les *trusts*; il réclamait une législation contre les *interlocking directorates* et la création d'une *Federal Trade Commission* destinée à servir d'organe d'information et de publicité à l'usage du public et des hommes d'affaires et juger les causes qui, par leur caractère économique, échappent à la compétence des cours de justice ordinaires.

draît, pour procéder à de nouvelles émissions d'actions et d'obligations l'approbation officielle. (Voir un résumé de ce projet : *Federal Incorporation of Interstate Corporations*, dans *Annals...*, juillet 1912, pp. 303 à 309.) Une critique contre ces projets d'incorporation par le gouvernement fédéral a été formulée par George W. Wickersham, *Attorney General* des Etats-Unis, dans *The Administration's Theory of a constructive policy concerning combinations*, *The Annals...*, juillet 1912, pp. 277 à 283. Un autre groupe de personnes croyait que la simple publicité de toutes les opérations des « corporations » serait suffisante pour parer à tous leurs inconvénients; cf. MILES M. DAWSON, *Publicity of Accounts of Industrial Corporations*, *Annals...*, juillet 1912, pp. 98 à 107, et JAMES R. GARFIELD, *Publicity in Affairs of Industrial Combinations*, *Annals...*, juillet 1912, pp. 140 à 146.

(80) Cette tendance a été nettement décelée par les rapports présentés au *Senate Committee on Interstate Commerce*, par MM. Gary, Stetson et Morawetz (voir *Senate Hearings*, pp. 193, 960, 1329 et 1089).

Parmi les propositions de loi dont ce discours amena le dépôt, l'une des premières fut déposée par M. Clayton le 22 février 1914 (81). Elle visait la création d'une *Interstate Trade Commission*. Composée de cinq membres, cette commission serait destinée à supplanter le *Bureau of Corporations*, mais avec des attributions plus vastes. Elle aurait le pouvoir d'examiner les comptes et les archives des *corporations*. Au cas de découverte d'une violation de la loi, elle saisirait l'*Attorney general*. Sur la requête de ce dernier, elle pourrait tenir des audiences et donner des conclusions invitant la *corporation* incriminée à rentrer dans la bonne voie.

Cette proposition fut assez mal accueillie par les membres du *Senate Committee on Interstate Commerce*. Sous l'influence d'un changement d'orientation du gouvernement relativement à la réglementation du commerce, ils y apportèrent des amendements importants. La proposition de M. Clayton ne conférait à l'origine aucun pouvoir réglementaire ou d'un caractère judiciaire à la Commission dont elle poursuivait la création. Elle ne devait être, dans la pensée de son promoteur, qu'une commission consultative et d'enquête. M. Stevens, au contraire, avec l'approbation du gouvernement, fit accepter par le comité du Sénat un amendement qui accordait à la Commission le pouvoir de délivrer des ordres de cessation (*restraining*).

(81) Parmi les autres projets, certains voulaient seulement amender le *Sherman Act* et donner notamment une définition plus précise des pratiques commerciales illégales; les autres envisageaient le contrôle des *corporations* par le moyen d'*interlocking directorates*.

orders) (82) de l'usage des procédés déloyaux de concurrence commerciale dans le commerce entre états ou avec l'étranger. La proposition ainsi amendée fut déposée le 13 juin sur le bureau du Sénat, qui la vota le 5 août, en y apportant quelques modifications de détail. De légères retouches y furent encore ajoutées par la chambre des représentants, qui vota, sous sa forme définitive, la loi portant création d'une commission fédérale du commerce. Elle différait profondément du projet primitif à raison des importantes modifications qui y avaient été successivement apportées et qui avaient altéré jusqu'à son nom. Cette loi fut en effet promulguée le 26 septembre sous le nom de *Federal Trade Commission Act*.

Entre temps, M. Clayton avait déposé, le 14 avril 1914, une seconde proposition de loi contre les *trusts*, qui visait plus spécialement les *interlocking directorates*, les *discriminations in prices* (83), et les *exclusive contracts* (84). Elle avait également pour but de réglementer l'usage de l'*injunction* dans les conflits du travail. Votée le 5 juin par la chambre des représentants, cette proposition fut mise à l'étude par le *Senate Committee on Interstate Commerce*. Celui-ci y apporta des amendements, enlevant notamment le

(82) Ces pouvoirs nouveaux accordés à la Commission par le comité du sénat ont été tirés d'un projet de loi déposé à la chambre des représentants par M. Stevens. Rejeté par celle-ci, il fut accueilli par le comité du sénat, à raison d'un revirement dans la politique du gouvernement.

(83) Pratique consistant à faire des différences de prix entre les clients pour favoriser certains clients au détriment des autres.

(84) Contrats assurant un monopole de vente à certaines catégories de grossistes et de détaillants, à l'exclusion des autres.

caractère de délit pénal appliqué par le projet primitif aux pratiques visées et autorisant la *Federal Trade Commission* à délivrer des *restraining orders* en vue d'empêcher les groupements commerciaux d'user de ces méthodes de commerce. Le 15 octobre, la proposition devint loi sous le nom de *Clayton Act* (85).

Les attributions de la Commission ont été élargies ultérieurement par le *Webb Act* du 10 avril 1918 en ce qui concerne le commerce d'exportation. Mais, en revanche, le *Packers and Stockyards Act*, voté le 15 août 1921, restreignait ses pouvoirs en lui retirant le contrôle du commerce du bétail et de ses sous-produits. Mais il ne faut pas voir dans cette restriction une faillite partielle de la *Federal Trade Commission*; elle a, bien au contraire, exercé une influence législative certaine en faisant attribuer cette branche si importante du contrôle de la vie économique à une commission spéciale instituée au Ministère de l'Agriculture (86).

(85) Voir HENDERSON (*op. cit.*, pp. 26 à 30), pour un exposé succinct et clair des travaux préparatoires du *Clayton Act* et du *Federal Trade Commission Act*.

(86) C'est l'article 406, § b, qui ôte à la Commission le pouvoir de contrôle de ce commerce.

Il faut noter que le Président des Etats-Unis se vit conférer pendant la guerre, par l'*Enemy Trading Act*, le pouvoir de permettre aux sociétés américaines d'exploiter les brevets des nationaux ennemis et d'user de leurs marques de fabriques, et qu'il confia l'exercice de ce pouvoir à la *Federal Trade Commission*.

CHAPITRE II

Organisation, compétence et pouvoirs de la Federal Trade Commission

SECTION I

Organisation

La *Federal Trade Commission* est composée de cinq membres nommés, comme les juges de la cour suprême, par le Président des Etats-Unis, « de l'avis et avec le consentement du Sénat » (1). Cette intervention permet de parer aux dangers de l'arbitraire gouvernemental en contribuant à faire respecter dans ces nominations, par le chef du pouvoir exécutif, le programme économique sur lequel il a été élu.

Afin d'éviter des revirements trop brusques dans l'orientation politique de la Commission, ses membres sont nommés pour sept ans, sauf les premiers, qui furent nommés respectivement pour 3, 4, 5, 6 et

(1) *Federal Trade Commission Act*, art. 1^{er}.

7 années; ils sont remplacés par ordre d'ancienneté à raison de cinq nouvelles nominations dans les sept ans. Toutefois, « toute personne qui sera nommée pour remplir une vacance ne conservera ses fonctions que pendant la période que les fonctions du commissaire qu'elle remplace auraient duré » (2).

Les commissaires, et c'est une garantie contre l'arbitraire gouvernemental, sont inamovibles dans la même mesure que tous les hauts fonctionnaires américains. Toutefois, le Président peut leur signifier de quitter leur poste s'ils se rendent coupables d'incapacité, de négligence ou de malversation dans leurs fonctions.

D'autre part, afin de permettre à la minorité politique d'être toujours représentée à la Commission pour y donner ses avis et opposer ses objections, le Président doit subordonner ses nominations au principe d'après lequel il ne doit jamais y avoir plus de trois membres de la Commission appartenant au même parti politique.

Enfin, pour assurer l'indépendance de la Commission à l'égard des capitalistes, il est interdit à ses membres de participer à des entreprises industrielles ou commerciales.

La Commission choisit elle-même son président. Choisir est d'ailleurs une façon de parler, car la Commission a établi une coutume qui, aujourd'hui, a presque force de loi, suivant laquelle est président celui des membres qui compte le plus d'ancienneté de services.

(2) *Federal Trade Commission Act*, art. 1^{er}.

Il reste en fonction un an, après quoi il est automatiquement remplacé par le vice-président, qui est élu dans les mêmes conditions.

La Commission choisit également et fixe les indemnités à allouer aux avocats, experts spécialistes, examineurs, clerks et autres employés dont elle pourra avoir besoin pour la marche de son travail (3).

La *Federal Trade Commission*, nous l'avons déjà signalé, a englobé le *Bureau of Corporations* (4) avec l'obligation de poursuivre les affaires en cours et de recueillir son personnel en l'employant avec des traitements égaux.

C'est le secrétaire qui dirige les bureaux de la Commission (5).

(3) *Id.*, art. 2.

(4) *Federal Trade Commission Act*, art. 3.

(5) Le personnel de la Commission comprenait :

en 1915, 143 employés;	(Annual Report of the F. T. C., 1916, p. 31)		
en 1916, 224	—	—	1916, p. 31)
en 1917, 193	—	—	1919, p. 7)
en 1918, 640	—	—	1919, p. 7)
en 1919, 367	—	—	1919, p. 7)
en 1920, 418	—	—	1920, p. 14)
en 1921, 315	—	—	1921, p. 22)
en 1922, 318	—	—	1922, p. 16)
en 1923, 308	—	—	1923, p. 26)

La grande augmentation du nombre des employés pendant l'année 1918 est due aux importantes enquêtes économiques que la Commission a eu à faire à cette époque pour le compte du gouvernement. Voir sur ce point, notre chapitre sur la F. T. C. et l'organisation économique pendant la guerre.

Le budget de la Commission s'est élevé :

En 1915 à 93.358 dollars 20 cents (HOLT, *The F. T. C.*, pp. 66 et 67) ;

En 1916, à 379.927 dollars 41 cents (Annual Report, 1916, p. 32) ;

En 1917 à 472.501 dollars 20 cents (HOLT, *The F. T. C.*, pp. 66 et 67) ;

En 1918, à 1.423.394 dollars 25 cents (Ann. Report, 1918, p. 36) ;

Ils se répartissent entre cinq divisions :

1° *L'Administrative Division* (Division administrative).

Elle comprend plusieurs sections (6) :

a) *L'Office of the Secretary* (Bureau du Secrétaire).

Ce bureau est en rapports étroits avec tous les autres, en ce sens que le secrétaire surveille le travail de toutes les divisions de la Commission. Il est en effet le dépositaire des registres, archives, documents secrets et du sceau de la Commission. C'est lui qui signe toutes les ordonnances et pièces de procédure et tous les ordres adressés aux chefs de bureaux. Il est chargé de la correspondance générale de la Commission et c'est lui, notamment, qui signifie toutes les plaintes, avis d'audience, etc. Il dresse les rapports relatifs à toutes les affaires et certifie l'authenticité des documents et registres destinés aux cours ou aux Départements du Gouvernement.

b) *L'Office of the Assistant Secretary* (Bureau du Secrétaire Adjoint).

Le Secrétaire Adjoint est l'assistant du Secrétaire

En 1919, à 1.564.739 dollars 12 cents (*Ann. Report*, 1919, p. 14);

En 1920, à 1.196.259 dollars 22 cents (*Ann. Report*, 1920, p. 23);

En 1921, à 935.505 dollars 26 cents (*Ann. Report*, 1921, p. 18);

En 1922, à 892.947 dollars 16 cents (*Ann. Report*, 1922, p. 15);

En 1923, à 994.845 dollars 92 cents (*Ann. Report*, 1923, p. 25).

Il faut noter que l'année fiscale administrative commence en Amérique le 30 juin. Les lourdes dépenses des années 1918, 1919 et 1920 tiennent aux lourds travaux qui furent pour la Commission la conséquence de la guerre.

(6) Le nombre et l'objet de ces sections sont sensiblement les mêmes que dans tous les services du gouvernement fédéral.

pour tout ce qui regarde l'administration de la Commission. Il le supplée en cas d'absence.

c) Le *Disbursing Office* (Bureau de Comptabilité et de Paiement).

Ce bureau s'occupe de la gestion financière de la Commission.

d) La *Supplies and Equipments Section* (Section des Fournitures et du Matériel).

Elle s'occupe de l'entretien des bâtiments et du matériel. Elle organise et surveille le personnel domestique.

e) La *Personnel Section* (Section du Personnel).

Ses attributions consistent dans la nomination, le renvoi, les promotions, les changements d'emploi des employés de la Commission.

f) La *Mail and Files Section* (Section de la Correspondance et du Classement) a pour rôle de recevoir et de distribuer la correspondance de la Commission. Elle classe tous les documents et registres, sauf ceux relatifs aux procédures litigieuses.

g) La *Publications Section* (Section des Publications) a pour tâche de faire publier les rapports. Elle est à cet effet en relations constantes avec l'imprimeur du gouvernement (*public printer*) et le surintendant des documents (*superintendent of public documents*).

h) La *Docket Section* (Section d'Enregistrement des affaires juridiques) joue le même rôle que le greffe d'une cour. Elle reçoit les plaintes et classe tous les documents qui les appuient. Elle est le dépositaire des conclusions, correspondances, preuves, etc., relatives aux affaires déjà classées. Elle communique

aux personnes intéressées les archives des procès et leur en distribue des comptes rendus miméographés.

i) La *Stenographic Section* (Section des sténo-dactylographes) assure le service de la sténo-dactylographie pour toute la Commission.

j) La *Library Section* (Section de la bibliothèque) s'occupe de la bibliothèque, des coupures de journaux et des brochures. Elle réunit toutes les informations nécessaires aux enquêtes. (7)

2° La *Legal Division*. (Division Juridique.)

Elle comprend deux branches:

a) La *Trial Division* (division des audiences) a pour chef le *Chief Counsel* (avocat en chef) chargé de représenter la Commission dans les affaires qui vont devant les cours.

b) L'*Investigating Division* (division des enquêtes) a pour chef le *Chief Examiner* (examineur chef) qui, avant tout procès, fait les recherches et enquêtes nécessaires en vue de dégager les faits de la cause et de dresser des rapports qui éclaireront la Commission. La division comprend en outre deux examinateurs adjoints, 3 avocats directeurs de succursales, 40 enquêteurs, 7 *trial examiners* chargés de recevoir les dépositions, 11 clercs et sténo-dactylographes. (8)

3° L'*Economic Division* (Division économique).

Elle est chargée d'enquêter sur la constitution, les

(7) Voir *Annual Report*, 1923, pp. 19 à 21.

(8) *Id.*, pp. 28 et 48.

affaires, les pratiques, etc... des *corporations* (9) ; d'étudier les rapports demandés aux *corporations* par la Commission (10) ; d'enquêter et de rédiger des rapports sur la jurisprudence relative aux *anti-trust acts* (11) ; d'enquêter sur les violations aux *anti-trust laws* (12) ; de faire des *recommendations* sur la réorganisation des *corporations* accusées de violer les *anti-trust acts* (13) ; d'enquêter sur les conditions du commerce avec l'étranger (14) ; de faire des recherches et de déposer des conclusions en vue d'aider la Commission dans son rôle de *master in chancery* (15) ; d'enquêter et de faire des rapports sur les *price discriminations* (16) ; et sur les *tieing contracts* (17) ; d'enquêter sur les *corporations* qui acquièrent le contrôle de leurs concurrentes par l'achat de leurs actions (18) ; de faire les enquêtes nécessaires au contrôle des *interlocking directorates* (19).

En résumé, la division économique doit :

- a) réunir des informations d'un caractère général par la compilation des rapports des *corporations* ;
- b) faire des enquêtes sur les *corporations* et plus

(9) *Federal Trade Commission Act*, art. 6, § a.

(10) *Id.*, art. 6, § b.

(11) *Id.*, art. 6, § c.

(12) *Id.*, art. 6, § d.

(13) *Id.*, art. 6, § e.

(14) *Id.*, art. 6, § h.

(15) *Id.*, art. 7.

(16) *Clayton Act*, art. 2.

(17) *Id.*, art. 3.

(18) *Id.*, art. 7.

(19) *Id.*, art. 8.

généralement sur tous les problèmes relatifs au commerce et à l'industrie, notamment dans leurs rapports avec les *anti-trust laws* ;

c) faire les enquêtes qui découlent des pouvoirs quasi judiciaires conférés à la Commission par les sections 2, 3, 7 et 8 du *Clayton Act* et les sections 5 et 6 du *Federal Trade Commission Act*.

La division économique est dirigée par un *Chief Economist* qui a sous ses ordres des économistes, des experts et des enquêteurs (20).

4° L'*Enemy Trading Division* (division du commerce ennemi) est temporaire à raison de la spécialité de son but. Elle est chargée de l'application de l'*Enemy Trading Act* qui autorisait, sous certaines conditions, les entreprises américaines à exploiter les brevets d'inventions et à user des marques de fabrique des industriels des puissances ennemies. Cette division disparaîtra quand les entreprises allemandes auront recouvré le monopole de leurs brevets et de leurs marques (21).

5° L'*Export Trade Division* (division du commerce d'exportation) est chargée d'appliquer le *Webb Act* (22).

Ainsi se manifeste pour la première fois, à tra-

(20) *Annual Report*, 1916, p. 14.

(21) Voir sur cette question notre chapitre sur la F. T. C. et l'organisation économique pendant la guerre 1914-1918.

(22) Voir notre chapitre sur la F. T. C. et le commerce d'exportation.

vers cette organisation, la tendance très moderne qui consiste à ne plus opposer comme deux rivales la science juridique et la science économique, mais à envisager cette dernière comme une science accessoire à la première, à éclairer la naissance des règles de droit et l'élaboration de la jurisprudence par l'étude de leurs conditions économiques, politiques et sociales. Le but même de la *Federal Trade Commission* imposait, il est vrai, cette collaboration intime entre les juristes et les économistes. Son rôle est en effet de rechercher les formes de commerce contraires à l'intérêt de la société, les spéculations abusives, les manœuvres déloyales: ce sont là des matières qui relèvent au plus haut point du domaine économique. Bien peu de juristes pourraient, armés seulement des textes législatifs, déceler ces techniques commerciales illicites qui sont voilées le plus souvent sous les apparences les plus honnêtes ; seuls des économistes avertis peuvent procéder avec quelque succès à de telles investigations ; et c'est la nécessité de leur intervention, comprise par le législateur de 1914, qui légitime l'importance du rôle qui leur est dévolu dans l'organisation de la *Federal Trade Commission*.

SECTION II

Compétence

Le principe qui fonde la compétence de la *Federal Trade Commission* est inclus en termes brefs et d'une portée très générale dans l'article 5, § 1 et § 2 et début du § 3 du *Federal Trade Commission Act*.

Le législateur, après avoir déclaré que « Les méthodes déloyales de concurrence commerciale (*unfair methods of competition in commerce*) sont présentement déclarées contraires à la loi », donne compétence à la Commission pour toutes les infractions à cette règle. « La Commission, dit le § 2 de l'article 5, est présentement autorisée et chargée d'empêcher les personnes, associations ou sociétés, à l'exception des banques et des voituriers (*common carriers*) qui tombent sous le coup des lois réglementant le commerce, de faire emploi des méthodes déloyales de concurrence commerciale » (23).

(23) L'article 4 pose quelques définitions qui serviront de base à l'interprétation de la loi.

La définition du commerce ne présente pas d'élément nouveau. C'est la définition classique de l'*interstate commerce*. Elle a pourtant donné lieu dans la pratique à quelques difficultés. C'est ainsi que, dans *National Harness Manufacturers' Association v. Federal Trade Commission*, 268, Fed., pp. 705 à 709 (1920), l'association attaquée opposa à la cour qu'elle ne faisait elle-même aucune opération commerciale. La cour répondit que cela était possible, mais que cela n'empêchait pas que les moyens déloyaux

Il semble qu'on puisse s'étonner d'un semblable laconisme. N'était-il pas au moins imprudent de la part du législateur de laisser à une Commission même placée sous le contrôle des cours le soin de distinguer parmi les méthodes de concurrence commerciale celles qu'il est possible de qualifier de déloyales ? Et, en fait, on est allé jusqu'à se demander si le législateur, en confiant à la Commission le soin de définir ce qu'il fallait entendre par méthodes déloyales de concurrence commerciale, n'avait pas consenti une délégation du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire, contraires à la Constitution ? La question s'est posée d'une façon précise en 1919 dans *Sears*

de concurrence qu'elle employait réagissent par leur ampleur sur le commerce entre états, et que, quand bien même l'association pourrait être envisagée comme ne s'adonnant pas au commerce, ses membres, pris isolément, pourraient fort bien être considérés comme faisant du commerce.

La définition de la « corporation » semble beaucoup plus large que celle imposée par les lois précédentes ou admise généralement par les cours. Elle englobe toute compagnie ou association dotée de la personnalité civile ou non, quelle possède ou non un capital composé d'actions, pourvu qu'elle soit organisée en vue de réaliser des bénéfices pour son profit ou celui de ses membres. Ainsi, cette définition s'étend à des sociétés sans personnalité civile. Cependant, les *partnerships* en sont exclues. La *National Harness Manufacturers Association*, dans le procès précité, a pensé éviter le contrôle de cette loi en prétendant qu'elle était une association sans personnalité civile et qu'elle ne possédait pas de capital social; la cour déclara qu'aucun individu, *partnership* ou *corporation* ne pouvait échapper aux édictions de cette loi à raison du fait qu'on avait affaire à une association volontaire, sans personnalité civile, ni capital social et ne s'occupant pas d'affaires commerciales; en un mot, à raison d'une simple question de forme juridique. (Voir notamment les pages 708 et 709 de l'arrêt.)

Enfin, les justifications écrites (*documentary evidence*) sont « tous les documents, pièces et correspondances existant lors de l'adoption de la loi et après ».

Roebuck v. Federal Trade Commission (24). On s'est demandé si les termes si vagues du principe de la compétence de la Commission étaient ou non conformes à la Constitution. La cour déclara que la délégation à la Commission du soin de définir la concurrence déloyale n'était nullement une délégation inconstitutionnelle du pouvoir législatif et que la Commission avait parfaitement le droit de déclarer contraires à la loi certains actes qui, jusque là, n'avaient pas été considérés comme illégaux (25).

C'est, en effet, à dessein, que le Congrès a laissé à

(24) 258, Fed., 307, 311, 1919. La cour déclara que ce n'était pas la première fois que le Congrès donnait des pouvoirs semblables à des commissions ou à des officiers administratifs; que, d'ailleurs, il lui serait bien difficile d'exercer son pouvoir de contrôle du commerce autrement que par l'intermédiaire d'une commission. Dans ce cas, le Congrès a fixé les grandes lignes de la politique que la Commission doit suivre, a dégagé les grands principes de contrôle du commerce en la chargeant de rechercher les faits qui engagent une application de ces principes. Les pouvoirs de la Commission ne sont donc pas législatifs, ils sont quasi-législatifs. Elle n'a pas, d'autre part, de pouvoirs judiciaires, car les ordres d'abstention (*restraining orders*) qu'elle délivre, s'ils ont la forme des ordonnances judiciaires, n'en ont aucunement la valeur.

(25) La question de constitutionnalité a été encore agitée dans deux affaires. — Dans *T. C. Hurst & Son v. F. T. C.*, (268, Fed., 874, 875, 877, 1920), le plaignant soutint que les articles 5, 6, 9 et 10 du *Federal Trade Commission Act* étaient inconstitutionnels parce que :

- 1) Ils dépassent les pouvoirs donnés au Congrès par la Constitution ;

- 2) Ils délèguent à la Commission l'autorité législative ;

- 3) Ils confèrent à la Commission le pouvoir excessif de définir les moyens déloyaux de concurrence commerciale ;

- 4) Ils visent aussi bien la réglementation du commerce à l'intérieur de chaque état que celle de l'*interstate commerce* ;

- 5) L'ordonnance et la procédure relatives à cette affaire faisaient des distinctions entre des personnes engagées dans une même branche des affaires et portaient atteinte à la propriété

la Commission le soin de l'interprétation de l'expression « concurrence déloyale », toutefois sous le contrôle des cours. Les travaux préparatoires du *Federal Trade Commission Act* révèlent que le Congrès a entrepris de définir la portée de cette expression, mais, qu'arrêté par les difficultés présentées par certaines espèces, il avait renoncé à pareille prétention (26).

Le législateur américain aurait pu, d'ailleurs, s'inspirer de la longue expérience constituée par l'interprétation jurisprudentielle du *Sherman Act*. Vingt-cinq années d'efforts de la part des juges n'avaient pu aboutir à une jurisprudence précise sur la matière fuyante de la concurrence déloyale. Les juges de droit commun, il est vrai, sont peu compétents en cette matière et il paraissait difficile d'exiger d'eux un travail de construction qui touchait au fond même de la vie économique. Les parlementaires ne le sont guè-

de quelqu'un en violation des amendements 5, 6, 9 et 10 de la Constitution.

La Cour déclara que ces allégations n'avaient aucune valeur. Le Congrès a évidemment le droit de déclarer illégales les méthodes déloyales de concurrence commerciale. Il peut également confier à une Commission le droit de déterminer quelles méthodes de concurrence emploient les commerçants et si, en fait comme en droit, ces méthodes sont déloyales.

D'ailleurs, les parties qui se jugeraient visées à tort par les ordonnances de la Commission pourront en exiger un nouvel examen par les cours.

Les mêmes objections ont été présentées dans *National Harness Manufacturers Association v. F. T. C.*, (268, Fed., 705, 707; 1920) ; les mêmes arguments leur ont été opposés, et notamment celui de la possibilité pour les parties de faire contrôler les ordonnances de la Commission par l'autorité de justice.

(26) *Cong. Rec.*, 63 rd. Congress, 2nd Session, pp. 11103, 11108, 11109, 11298, 111228.

re plus et dominant par trop les réalités de la vie pour les subordonner à un critère satisfaisant. Il appartenait seulement à une commission composée d'économistes ou de juristes spécialisés en matière commerciale de juger de la valeur économique et sociale des procédés de concurrence commerciale. Mais le Congrès s'abusait en s'imaginant qu'une telle commission serait capable de donner un critère précis de leur illicéité (27). Elle ne l'a pas même essayé (28)

(27) Senate Rapport, 597, p. 13. Dans *Federal Trade Commission v. Gratz*, (253 U. S., 421 à 436), le juge Reynolds affirmait avec la majorité que c'est aux cours et non à la Commission de déterminer comme une question de droit ce que les mots « moyens déloyaux de concurrence », qui n'ont pas été définis par la loi, englobent. On ne peut certainement pas les appliquer aux pratiques qui, jusqu'ici, n'ont pas été considérées comme contraires à une bonne morale ou à l'ordre public. La loi, d'autre part, n'avait certainement pas pour but de gêner par ses prescriptions le jeu d'une concurrence libre et légitime, tel qu'il est compris par des concurrents commerciaux honorables. — Le juge Brandeis, au contraire, dans une opinion dissidente, affirmait que la loi laissait à la Commission le soin de la détermination des pratiques qui doivent être frappées comme déloyales. L'expérience, selon lui, a montré qu'une définition légale rigide de ces pratiques ne pouvait aboutir qu'à des résultats pratiques injustes. Des moyens de concurrence loyaux dans une industrie peuvent, à raison de circonstances particulières, être déloyaux dans d'autres. Une énumération précise des moyens déloyaux de concurrence, d'autre part, serait vite incomplète, car la pratique développerait bientôt des procédés nouveaux qui échapperaient aux prescriptions légales. C'est à la Commission que le Congrès a confié le soin de rechercher tous ces faits susceptibles d'être qualifiés de moyens déloyaux de concurrence commerciale. Il donne toute sa valeur à cette prérogative en déclarant que les conclusions de la Commission sur les faits seront définitives. Toutefois, il faut reconnaître que la question de savoir si les faits poursuivis par la Commission peuvent être considérés par elle comme des moyens déloyaux de concurrence étant une question de droit, elle est nécessairement susceptible d'être révisée par les cours.

(28) Voir *Annual Report*, 1916, p. 6.

et il faut la louer de cette circonspection. L'établissement d'un pareil critère n'eut probablement pas été inconstitutionnel, mais eut présenté de graves inconvénients pratiques par son inadaptation inévitable aux réalités. La matière à réglementer est essentiellement vivante et souple : ce qui est licite un jour peut être critiquable un peu plus tard à raison de la multiplicité des facteurs qui conditionnent la décision du juge.

Parmi ces facteurs, le premier est l'intérêt public.

Le *Federal Trade Commission Act* l'indique dans le paragraphe 3 de son article 5 : « Chaque fois que la Commission aura lieu de croire qu'une personne, association ou société quelconque a fait, ou fait emploi de méthodes déloyales de concurrence commerciale, et si la Commission est d'avis que des poursuites de ce chef seraient dans *l'intérêt du public*, elle devra décerner et signifier à ladite personne, etc.. ». En un mot, la Commission ne mettra en œuvre les moyens légaux de prévention dont elle dispose que dans les cas où les procédés commerciaux incriminés porteront atteinte à l'intérêt public.

La Commission déclare elle-même qu'elle agit en premier lieu dans l'intérêt public. Elle n'agit qu'en second lieu et exceptionnellement pour porter remède aux torts causés à des individus en particulier. Mais elle n'intervient pas quand il s'agit d'une simple querelle entre deux concurrents qui ne réagit pas contre le public (29).

(29) Voir *Annual Report*, 1920, p. 61.

C'est ce qu'elle a décidé, par exemple, dans le cas d'un ingénieur à la solde d'une compagnie de construction de ponts. Un Comté l'avait choisi comme ingénieur des ponts et chaussées. Ce contact avec l'administration lui permit de fournir d'importants renseignements à sa compagnie et d'avantager ainsi sa situation par rapport à celle des compagnies concurrentes. Or une loi de l'état interdisait à tout fonctionnaire de participer à une entreprise privée. Aussi la *Federal Trade Commission* refusa d'intervenir parce que, disait-elle : « la pratique dont on se plaint peut être corrigée par l'application d'un statut de l'état », et ajoutait-elle, et c'est là le point important, « un procès ne doit pas être entamé en l'absence d'importantes considérations d'intérêt public » (30). Mais elle invoque en même temps un argument plus décisif : à savoir que la Constitution ne donne pas pouvoir au gouvernement fédéral de s'ingérer dans les affaires qui ne regardent que le commerce d'un état et ne lui permet d'intervenir que pour régler les matières relatives au commerce entre états (*interstate commerce*). La *Federal Trade Commission*, émanation du gouvernement fédéral, ne devait donc s'occuper que du commerce entre états. Pourtant, après avoir enregistré le fait que la question visée ne touchait pas au commerce entre états, elle déclare nettement qu'elle n'entame pas un procès parce qu'il n'y

(30) Voir *Annual Report*, 1916, p. 54, n° 12. C'est une opinion donnée par la Commission dans ses *conference rulings*. Les *conference rulings* traitent beaucoup d'autres questions intéressantes dont nous donnerons l'analyse dans notre chapitre sur les *trade practice submittals*.

a pas un *intérêt public* suffisant. C'est donc qu'à l'occasion et si les considérations d'ordre public étaient prédominantes, elle n'hésiterait pas à agir pour des questions qui ne relèvent pas de l'*interstate commerce*. Ainsi, l'on voit l'importance de ce facteur de détermination de la compétence de la Commission qu'est l'intérêt public. Cette considération d'intérêt public semble devoir l'emporter dans certains cas sur les principes mêmes de la Constitution (31).

C'est également dans un but d'intérêt public que la Commission est intervenue pour interdire le *misbranding* et la pratique des fausses réclames qui, pourtant, en droit commun, ne constituent nullement des procédés déloyaux de concurrence (32).

Des applications de ce principe, que la *Federal Trade Commission* a compétence, pour poursuivre les procédés déloyaux de concurrence commerciale toutes les fois qu'il y a un intérêt public certain

(31) La Commission se décide dans le même sens dans une affaire d'un caractère analogue. La contrefaçon est un délit prévu et réprimé par deux lois : le *Trade Mark Act* (sec. 17, 33 *U. S. Stat. at Large*, 775) et le *Judiciary Act* (§ 7, sec. 24, 36 *U. S. Stat. at Large*, 1092), qui permettent au plaignant d'introduire une action devant les cours sans prendre en considération la nationalité du défendeur ni le chiffre de la demande. La Commission déclare que, dans ces conditions, elle n'entamera une procédure litigieuse que si l'on relève d'importantes considérations d'ordre public. Ainsi, une fois de plus, les considérations d'ordre public l'emportent sur les règles de la compétence de droit commun. (Voir *Annual Report*, 1916, p. 58, n° 46.)

(32) *Federal Trade Commission v. Winsted Hosiery Co.*, (258, U. S. 483, 1923). Voir sur ce point notre chapitre IV.

(33) Dans *National Harness Manufacturers Association v. F. T. C.* (268, Fed. 705, 712; 1920), la cour déclara qu'il n'était pas nécessaire de démontrer que le public avait subi un dommage, car le remède donné par la loi est préventif.

(33) ont été dégagées plus formellement pour certains points par le *Clayton Act* et ensuite par le *Webb Act* et par un décret du Président rendu conformément aux dispositions de l'*Enemy Trading Act* (34). Nous nous occuperons de ces deux dernières lois dans deux chapitres distincts à raison de la spécialité de leur but et nous n'envisagerons dans ce chapitre général que le *Clayton Act*.

Cette loi vise à qualifier de déloyales certaines méthodes spécifiées de concurrence commerciale et empêcher à l'avenir toute controverse sur leur caractère. La légitimité de certaines pratiques avait été en effet très vivement discutée devant les tribunaux et la cour suprême en avait même validé quelques-unes qui paraissaient très critiquables au législateur.

(34) L'article 2 a été l'objet de longs débats, soit devant la Commission chargée d'étudier le projet de M. Clayton, soit devant le Congrès. Il semble bien qu'il faille lui attribuer deux buts : mettre fin d'une part aux *price discriminations*, et de l'autre placer tous les clients des maisons de commerce sur un pied d'égalité. L'on a également envisagé la question de savoir s'il ne serait pas utile de frapper ces pratiques comme un délit pénal; toutefois l'on n'a pas admis cette solution extrême.

Dans *Frey & Son, Inc., v. Cudahy Packing Co.*, 232 Fed., 640, la cour décida qu'il était possible d'obtenir des dommages-intérêts à raison d'une violation de l'article 2 du *Clayton Act*.

Dans *U. S. v. U. S. Shoe Machinery Co.*, 264 Fed. 138, 165, la cour décida que cet article 2 était limité aux ventes et ne s'appliquait pas aux haux (il s'agissait en l'espèce de location de machines pour fabriquer des chaussures).

L'article 2 *in fine* prévoit une série d'exceptions à l'interdiction qu'il édicte contre les *price discriminations*: « Aucune des dispositions contenues aux présentes n'aura pour effet d'empêcher d'établir une distinction de prix entre les acheteurs de denrées par suite de la différence des titres, qualité, etc... » (se reporter au texte). Le champ de ces exceptions est si vaste et la jurisprudence les interprète si largement que l'interdiction de principe des *discriminations* a été en pratique paralysée.

Celui-ci a voulu imposer sa manière de voir à la *Federal Trade Commission* : c'est l'objet des articles 2, 3, 7, 8 et 9 du *Clayton Act*.

L'article 2 réprime la pratique des « discriminations de prix » (*price discriminations*) dont nous avons déjà signalé les inconvénients. Les sanctions qu'il édicte n'ont d'ailleurs pas un caractère absolu. Il faut distinguer ici entre les pratiques qui ont pour effet de réduire la concurrence ou d'établir un monopole et celles qui sont utilisées de bonne foi et sans constituer des faits en *restraint of trade*.

L'article 3 vise une pratique très critiquable au point de vue économique, qui consiste, de la part d'un commerçant, à vendre ou à donner à bail ses marchandises, machines brevetées ou non, etc... en stipulant que l'acquéreur ou le preneur ne fera pas usage des marchandises, machines, etc... des concurrents des vendeurs ou des bailleurs ou ne les mettra pas en vente. Mais ici encore l'action en justice ne pourra aboutir que si les baux, ventes et contrats sont susceptibles de « réduire sensiblement la concurrence ou contribuent à la création d'un monopole pour aucun article de commerce » (35).

(35) Dans *Standard Fashion Co. v. Magrane Houston Co.*, (254 Fed. 493-495), la cour déclara que l'article 3 ne s'appliquait pas aux mandats (*agency*). Voir aussi *Federal Trade Commission v. Curtis Publishing Co.*, 43, Sup. Ct., 210 (1923).

Dans *Coca-Cola Co. v. J. G. Butler and Sons* (229 Fed. 224), la cour a reconnu pour un commerçant le droit de donner à chacun de ses grossistes le droit de vente exclusif pour un territoire déterminé, lorsque ces pratiques avaient pour but de maintenir la qualité des produits.

Dans *Curtis Publishing Co. v. Federal Trade Commission*, (270 Fed. 881 et 904 à 906), la cour déclara que le législateur avait eu

L'article 7 réprime les restrictions au régime de libre concurrence qui pourraient survenir du fait d'une société qui obtiendrait le contrôle d'une ou de plusieurs autres sociétés par l'acquisition de la totalité ou d'une partie de leur capital actions. Si toutefois cette acquisition a été faite dans le but de réaliser un simple placement ou si les sociétés contrôlées ne sont que les filiales d'une même société mère ou de simples embranchements à une ligne principale

l'intention de rompre avec la jurisprudence établie par la cour suprême dans le fameux *Dick Case* et qu'il fallait désormais considérer comme illégaux les actes dont cette décision avait reconnu la légalité.

Dans *Elliot Machine Co., v. Center*, (225 Fed. 124-125), la cour déclara que l'article 3 s'appliquait aux contrats déjà existants avant la mise en vigueur de la loi.

Dans *Standard Fashion Co v. Magrane Houston Co.*, (250 Fed. 793-802), la cour déclara que la charge de la preuve incombait à ceux qui attaquaient les contrats visés par cet article. Dans le même cas (pp. 493-499), la cour déclara qu'afin de ne pas permettre la réédition à propos du *Clayton Act* d'une jurisprudence analogue à celle née en 1911 relativement à l'interprétation du *Sherman Act*, le législateur avait introduit dans l'article 3 du *Clayton Act* la formule « de réduire sensiblement la concurrence » (*to substantially lessen competition*), pour contraindre le juge à ne tenir compte que d'une réduction véritable de la concurrence et non d'une réduction purement imaginaire.

Il faut également noter l'expression : « lorsque lesdits baux, ventes, etc..., pourraient avoir pour effet etc... ». Elle semble indiquer qu'il n'est pas besoin, pour frapper un contrat visé par l'article 3, de démontrer qu'il a en réalité restreint la concurrence, mais seulement que sa nature implique la possibilité d'une telle restriction. Dans *Standard Fashion Co. v. Magrane Houston Co.*, le juge a en effet déclaré que cette possibilité de restriction de la concurrence était suffisante pour faire frapper le contrat visé. Dans *United States v. United Shoe Machinery Co.*, (234 Fed. 127-148), la cour a déclaré qu'une simple présomption de restriction de la concurrence était insuffisante pour motiver une sanction et qu'il fallait au moins une probabilité.

Enfin, il faut noter que le même arrêt déclare que la section 3 n'est pas rétroactive.

de chemin de fer la loi considère avec raison qu'il n'y a pas *restraint of trade* aux termes de cet article et qu'aucune sanction ne sera possible (36).

L'article 8 interdit le cumul dans la même personne des fonctions d'administrateur, officier ou autres employés dans plusieurs sociétés de crédit, ou sociétés fiduciaires dont le siège se trouve dans une même ville de plus de 200.000 habitants ou dont les dépôts, capitaux, soldes et bénéfices non distribués s'élèvent à un total global supérieur à 5.000.000 de dollars. De même, tout banquier, administrateur d'un de ces établissements, ne pourra être éligible aux fonctions d'administrateur dans un autre de ces établissements (37).

Ainsi se manifeste, à travers les formules très larges de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* que les articles 2, 3, 7 et 8 du *Clayton Act* ne font que préciser sur des points particuliers, toute la généralité du but assigné à la *Federal Trade Commission* dans l'esprit de son véritable instigateur, le Président Wilson. C'est grâce à la latitude laissée à la Com-

(36) Le projet original du *Clayton Act* posait en principe que le fait pour une *corporation* engagée dans l'*interstate commerce* d'avoir acquis tout ou partie des actions d'une corporation adonnée au même commerce constituait un délit pénal. Le *Senate Judiciary committee* repoussa cette proposition et l'élimina du texte définitif.

La cour, dans *Hyams v. Calumet & Hecla Mining Co.*, (221 Fed. 529-537), a déclaré que cette section n'est pas rétroactive.

(37) C'est dans les travaux du *Judiciary Committee* de la chambre des représentants que le chiffre de 5.000.000 dollars a été fixé comme minimum des capitaux, soldes et bénéfices non distribués des sociétés visées par l'article 8, § 3, du *Clayton Act*.

mission par le législateur de 1914 qu'elle a pu aborder de front avec une audace que n'avaient jamais osé manifester les cours et qui était la garantie du succès, le problème général de l'organisation du commerce américain.

SECTION III

Pouvoirs

Si, à raison de ce but et de son caractère de commission administrative, la *Federal Trade Commission* s'est vue attribuer une organisation très spéciale et assigner une compétence plus largement ouverte que celle de n'importe quelle cour de justice, il fallait aussi l'investir de pouvoirs suffisamment larges pour lui permettre de jouer son rôle d'assainissement du régime économique, dans des conditions satisfaisantes de rapidité et d'efficacité.

Elle a pouvoir d'enquêter, de sa propre initiative, sur l'exécution par les sociétés des arrêts des cours qui les ont condamnées par application du *Sherman Act*. L'*Attorney General* peut lui demander de procéder à de telles enquêtes et de lui présenter des conclusions sur ces matières. Elle a aussi le pouvoir, à la demande du Président de chaque Chambre du Congrès d'enquêter et de faire des rapports sur toutes les violations alléguées du *Sherman Act*. La mise en œuvre de ce pouvoir peut résulter d'une ordonnance du Président ou du Congrès. Sur la demande de l'*Attorney General* la *Federal Trade Commission* doit faire des enquêtes et des rapports sur la réorganisation des corporations en vue de leur interdire les pratiques contraires au *Sherman Act*.

Plus généralement elle a le pouvoir d'enquêter sur l'organisation, les affaires, les pratiques et les relations avec d'autres individus et sociétés de toute *corporation* qui se livre au commerce dans le but général mais pas nécessairement immédiat d'empêcher l'emploi des procédés déloyaux de concurrence commerciale (38). Elle peut leur réclamer des rapports annuels ou spéciaux sur leur organisation, leurs pratiques, leur fonctionnement, leurs affaires, leur poli-

(38) Dans un cas sur lequel les cours de justice ont été appelées à statuer, une enquête avait été entreprise par la Commission, en vue de fournir au département de la marine des informations sur le coût de production d'un produit. La cour déclara que la *Federal Trade Commission* n'avait pas le droit de procéder à cette enquête, parce qu'aucune question de concurrence déloyale ne se posait en l'espèce, l'enquête envisageant la production d'une marchandise et non sa mise en vente. La Commission, d'autre part, n'avait pas le droit d'user de ses pouvoirs d'investigation pour fournir aux clients d'une entreprise des renseignements qui devaient rester secrets. (Voir *U. S. v. Basic Products Co.*, 260 Fed., 472.)

Dans le cas de la *Federal Trade Commission v. P. Lorillard Co., Inc.*, 44 Sup. Ct., 336-338, la cour suprême décida que la *Federal Trade Commission* n'avait pas le pouvoir d'examiner tous les livres de comptabilité et autres documents appartenant à des particuliers ou à des sociétés, dans le but de découvrir des violations de la loi, surtout quand ces livres et ces documents renferment des renseignements relatifs au commerce dans un seul état. En conséquence, quand la Commission désire examiner ces livres et ces documents, elle doit exposer aux parties intéressées les raisons pour lesquelles elle fait cette enquête.

D'autre part, la cour a déclaré également que les enquêtes de la Commission devaient être conformes au quatrième amendement à la Constitution qui stipule: « Le droit des citoyens d'être protégés dans leur personne, leurs maisons, leurs papiers et leurs effets et d'être mis à l'abri de toutes perquisitions et saisies déraisonnables, ne pourra être violé, et il ne pourra être lancé de mandat de perquisition ou de saisie que pour une cause plausible, appuyée par le serment ou l'affirmation des plaignants; le mandat devra toujours contenir la description du lieu où doit se faire la perquisition, ainsi que celle des personnes ou des choses qui doivent être saisies. »

tique et leurs relations avec les autres entreprises (39).

Elle a le droit de publier tous les résultats de ses enquêtes — exception faite toutefois des secrets commerciaux et listes de clients — toutes les fois qu'il lui paraît de l'intérêt public, de faire connaître les conditions de fonctionnement de certaines branches de l'industrie (40).

Elle doit présenter des rapports annuels ou spéciaux au Congrès pour le renseigner sur ses travaux. Elle doit lui fournir tous les renseignements tendant à modifier la législation ou à en établir une nouvelle (41).

Elle a même le droit d'enquêter sur toutes les conditions qui pourraient affecter d'une manière quelconque le commerce extérieur des Etats-Unis (42).

Tous les départements du gouvernement fédéral doivent, à la requête du Président, fournir à la Commission tous les renseignements, statistiques et docu-

(39) La *Federal Trade Commission* avait tenté d'exiger des rapports mensuels sur le coût de production d'une compagnie de mines de charbon. La cour déclara qu'elle n'avait pas pouvoir pour exiger ces rapports. La décision était basée d'une part sur le fait qu'il s'agissait de rapports sur le coût de production, c'est-à-dire envisageant plus l'industrie que le commerce, et d'autre part sur le fait que les rapports exigés visaient à la fois le commerce à l'intérieur d'un état et l'*interstate commerce*. Voir *Maynard Coal Co., v. F. T. C.* (La cour suprême du district de Colombie n'a pas publié ce cas, voir sur lui: *Acts from which the Commission derives its Powers*, février 1922, pp. 35 et 36, § 72.)

(40) Nous analyserons deux de ces rapports dans le chapitre VIII.

(41) Nous étudierons le travail législatif de la Commission dans le chapitre VIII.

(42) Nous étudierons les rapports de la *F. T. C.* et du commerce d'exportation dans le chapitre V.

ments nécessaires à ses travaux, ainsi que lui prêter tous les fonctionnaires et employés dont elle pourrait avoir besoin.

La Commission a le même pouvoir que les cours de citer des témoins (*subpoenas*), de leur faire prêter serment, de les interroger en vue de recueillir des preuves. Elle a, comme les cours, le droit de recevoir des témoignages par voie de déposition écrite.

Elle a le droit d'exiger l'appui des cours en ce qui regarde la comparution des témoins, leur déposition et la production des justifications écrites.

L'article 7 du *Federal Trade Commission Act* dispose que, dans les procès en équité intentés sous la direction de l'*Attorney General* des Etats-Unis pour l'application de la législation contre les *trusts*, la cour saisie peut, après l'audition des témoins, s'en référer à la Commission en tant que *Master in Chancery* (43) pour lui demander d'étudier et de présenter un projet de dispositif de jugement, si toutefois elle estime que « le plaignant a droit à une réparation ». La Commission procédera alors à telles notifications et suivra telles règles de procédure que la cour lui

(43) Terme emprunté à la hiérarchie des cours d'équité.

Mr. Cornelius Lynde, *attorney at Law* à Chicago, dans un article intitulé « *The Federal Trade Commission and its Relations to the Courts* », paru dans « *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* » (janvier 1916), écrit : « Un *Master in Chancery* est nettement un officier judiciaire. Dans un sens, c'est un juge adjoint. Dans un autre sens, c'est un jury qui détermine les faits dans les procès d'équité, quoique sa fonction ne soit jamais limitée à cette simple détermination. Il semble que le défendeur à ce procès puisse fort bien s'opposer à l'intervention de la *Federal Trade Commission*, et, s'il apparaît qu'elle lèse dans une mesure quelconque ses droits ou ses intérêts, il est douteux que la cour

prescrira. Le rapport, une fois présenté, des moyens de défense pourront lui être opposés et le procès sera poursuivi comme dans le cas d'un rapport présenté par le *Master in Chancery* dans un procès en équité. « Mais la Cour peut rejeter ce rapport en totalité ou en partie et prendre tel arrêt que la nature de l'affaire lui paraît réclamer. »

L'article 10 de la même loi édicte des amendes sévères pour sanctionner ces diverses prérogatives de la *Federal Trade Commission*. Elle servent à frapper tous ceux qui ne se conforment pas à ses ordonnances relatives aux citations des témoins ou à la fourniture de rapports par les sociétés.

La Commission a également le droit d'édicter toutes les règles nécessaires à la mise en œuvre de ses pouvoirs. Nous discuterons celles qu'elle a été amenée à formuler dans le prochain chapitre.

Il suffit de noter ici que la Commission, pour mettre en œuvre son droit d'agir contre toute entreprise qui lui paraît user de moyens de concurrence com-

ait le pouvoir d'ordonner cette intervention » (p. 34). Dès lors, Mr. Lynde se demande si, dans cette hypothèse, la Commission n'est qu'un juge adjoint, qui n'a pas le pouvoir de contrôler les faits déterminés par la cour ou si elle a ce pouvoir même. Il lui semble que, si l'on s'en réfère aux formules, d'ailleurs assez obscures du *Federal Trade Commission Act*, il faille pencher pour la première hypothèse. Au contraire, les travaux préparatoires de cette loi montrent qu'il était dans l'intention du Congrès de donner à la Commission le pouvoir de contrôler les faits. Il est vrai que les arguments tirés des travaux préparatoires ne sont d'aucun poids dans l'interprétation des lois par les cours américaines.

En pratique, il faut remarquer que jamais les cours n'ont demandé à la *Federal Trade Commission* de jouer le rôle de *Master in Chancery*. (Voir notamment *U. S. v. Eastman Kodak Co.*, 226 Fed., 62-81.)

merciale déloyaux et contraires à l'intérêt public, signifie une plainte à l'entreprise visée. Cette signification doit contenir un résumé des faits poursuivis. Dans un délai de 30 jours, le défendeur a le droit de répondre et de faire valoir les raisons qui ont motivé sa conduite. La procédure, alors, suit son cours jusqu'à ce que la Commission prenne des conclusions. Elle peut ordonner à l'entreprise de cesser ses manœuvres et, en cas de refus d'exécution de cette ordonnance, la Commission peut saisir une cour de circuit d'appel des Etats-Unis. Si, devant cette cour, les conclusions de la Commission sur les faits (*findings of the Commission as to the facts*) sont appuyées sur des témoignages, elles seront concluantes (44).

Si l'une ou l'autre des parties demande devant la cour d'administrer des preuves additionnelles, et si la cour le juge nécessaire, ce sera devant la Commission que ces preuves devront être administrées. La partie à qui un ordre de la Commission prescrit de se désister de pratiques commerciales ou industrielles, peut aussi se pourvoir contre cet ordre devant la cour de circuit d'appel (45). L'arrêt rendu par la cour de circuit d'appel, soit à la demande de la Commission, soit à la demande de la personne ou de la firme visée par l'ordre de la Commission, a force de chose jugée, à moins qu'il ne soit attaqué dans

(44) Dans *Curtis Publishing Co. v. Federal Trade Commission*, 270, Fed., 881, 911, 912, 914, 915, la cour déclara qu'il était de son devoir de réviser toute la procédure de la *Commission* et pas simplement les *findings of facts*.

(45) Voir sur le caractère de cette compétence *T. C. Hurst and Son v. Federal Trade Commission*, 268 Fed., 874, 878.

les délais prévus par la voie du *certiorari* devant la cour suprême. Les procès seront inscrits au rôle des cours de justice avant tous les autres et devront être jugés le plus rapidement possible.

Ainsi, composée d'économistes et de juristes avertis, investie de la compétence la plus large, munie de pouvoirs considérables sanctionnés par de sévères pénalités, la *Federal Trade Commission* semblait se présenter comme le meilleur instrument d'assainissement et d'organisation du régime commercial des Etats-Unis. Les résultats pratiques de cette institution ont-ils répondu aux espoirs fondés sur elle par le législateur et les hommes d'affaires, en 1914 ? C'est ce que son histoire qui ne compte encore que dix années, mais qui est déjà bien remplie, va nous apprendre. Mais il faut étudier auparavant les règles de procédure dont la Commission elle-même s'est dotée le 17 juin 1915, et qu'elle a modifiées ensuite à diverses reprises.

CHAPITRE III

La procédure contentieuse de la Commission

Ce chapitre a pour but d'exposer la procédure de la Commission. Cet exposé sera sommaire; il ne nous a pas paru nécessaire de traiter le sujet en détail et ceci pour deux raisons :

La première est que cette procédure est très technique ; elle est liée au mécanisme du droit commun américain ; outre qu'elle est assez compliquée, elle ne peut avoir d'intérêt pour la grande majorité des lecteurs européens.

La deuxième raison est que le sujet a été magistralement traité par M. Henderson dans son livre intitulé *The Federal Trade Commission* (1). Les lecteurs que ce sujet intéressera particulièrement auront tout avantage à se reporter à cet excellent ouvrage.

La préoccupation qui a animé le législateur de 1914 dans l'établissement des règles de procédure

(1) Pp. 49 à 163.

que doit suivre la *Federal Trade Commission* est la même que celle qui l'a guidé dans la délimitation de sa compétence. De même qu'il a craint d'enserrer son action par des principes étroits de compétence, de même, il n'a pas voulu entraver la mise en œuvre des larges pouvoirs qu'il lui avait conférés en lui imposant de suivre des règles rigoureuses de procédure. Il s'est borné à indiquer à larges traits dans l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* la marche que la Commission devrait suivre dans toute affaire où elle serait appelée à intervenir, lui laissant la faculté, dans l'article 6, § g de la même loi, d'élaborer elle-même des règles de procédure plus détaillées et qui lui sembleraient le mieux adaptées à ses fins. C'est pourquoi elle adoptait le 17 juin 1915 un corps de *rules of practice* auxquelles elle apporta dans la suite de nombreuses modifications de détail (2), et qui rappellent par beaucoup de traits communs les règles de procédure de l'*Interstate Commerce Commission*.

La Commission peut entamer une procédure, soit de sa propre initiative (3), soit sur la demande ou dénonciation de toute personne, société, *corporation* ou association (4).

Les dénonciations doivent être rédigées par écrit et

(2) Voir une traduction annotée de ces règles de procédure dans l'appendice III.

(3) La Commission avoue qu'elle use peu de son pouvoir de commencer les procès de sa propre initiative et que son action est, en fait, le plus souvent déclenchée par les plaintes des personnes lésées par les manœuvres déloyales de concurrence commerciale. Voir *Annual Report*, 1916, p. 5.

(4) Voir section II, § 1^{er}, des *Rules of practice*.

signées. La Commission n'agirait pas à raison d'une simple réclamation verbale qui ne saurait avoir la même valeur qu'une demande longuement mûrie avant d'être jetée sur le papier. Elle exige d'autre part une signature, car elle tient à avoir devant elle, pour chaque affaire, un plaignant déterminé et non un dénonciateur anonyme (5). Elle insiste, en effet, sur ce qu'elle n'est aucunement un bureau de policiers à l'affût de tous les renseignements, quelle qu'en soit la source, mais bien plutôt une cour de justice qui n'exerce de poursuites que si l'auteur de la réclamation lui semble présenter quelques garanties de sérieux et de sincérité.

Malgré ces garanties, beaucoup de dénonciations écrites et signées sont rejetées par la Commission après un premier examen, soit qu'elle s'estime incompétente, soit que les faits allégués lui paraissent manquer de précision. Le réclamant est toujours averti de cette conclusion.

Si une demande est admise, elle est soumise à un examinateur en vue d'une étude préliminaire. C'est habituellement un avocat qui fait son enquête le plus généralement par voie épistolaire, mais qui, fréquemment, va lui-même sur place vérifier la réalité des griefs allégués par le plaignant. Cette enquête porte sur les faits indiqués par la dénonciation : l'examineur recherche les témoignages intéressants et plus généralement tous les moyens de preuve qui les appuient ou les infirment et étudie si les infractions

(5) Voir *Annual Report*, 1920, p. 61.

à la loi ainsi décelées sont ou non de la compétence de la Commission.

Tous les résultats de l'instruction sont compilés dans un rapport adressé à l'examineur chef ou à l'examineur chef adjoint. L'un ou l'autre de ceux-ci rédige un rapport sur cette enquête et donne son avis sur la question de savoir si les investigations ont été complètes et si les conclusions de l'examineur sont juridiquement satisfaisantes (6).

Les deux rapports ainsi rédigés sur l'affaire en cause sont alors transmis au *Joint Board of Review*. C'est une commission composée de deux avocats spécialistes et d'un économiste qui étudient l'affaire quant au fond (7).

Ils adressent ensuite le rapport des examinateurs avec leur opinion au commissaire chargé d'examiner la cause. Celui-ci scrute attentivement tous ses éléments, tels qu'ils ont été révélés par l'enquête et l'examen par les diverses personnes entre les mains desquelles l'affaire est passée. A son tour, il rédige un rapport circonstancié que les membres de la Commission étudient en commun. Ils statuent alors défi-

(6) Voir *Annual Report*, 1921, p. 35.

(7) Jusqu'en 1917, la Commission avait deux *boards of review*, le *law board of review* et le *joint board of review*, ayant à leur tête le même président. Le premier, uniquement composé d'avocats, devait étudier les affaires qui ne mettaient en jeu que des questions d'ordre juridique. Le deuxième était une commission mixte, composée à la fois d'économistes et de juristes et qui se chargeait de l'instruction des affaires relevant à la fois du droit et de l'économie politique. Ce système n'a pas donné les résultats escomptés et, en 1917, la *Federal Trade Commission* fusionna ces deux organismes d'enquête en un *board of review* unique. Cf. HENDERSON, *op. cit.*, p. 51.

nitivement sur leur compétence, décident s'il paraît y avoir infraction aux lois dont ils sont chargés de poursuivre l'exécution et recherchent s'il y a un intérêt public suffisant pour engager des poursuites de ce chef. Dans le cas de la négative, la Commission clôt la procédure en rejetant la plainte introductive d'instance par décision prise en dernier ressort.

Si, au contraire, la Commission estime qu'il y a violation du *Federal Trade Commission Act*, du *Clayton Act* ou du *Webb Act* et si elle juge qu'il y a un intérêt public suffisant, elle entame des poursuites. A cet effet le bureau du *Chief Counsel* rédige une plainte. Celle-ci, après avoir été soumise à l'approbation des Commissaires (8), est signifiée à la partie poursuivie par la *Docket Section* au nom du Secrétaire de la Commission. La signification est faite à la personne intéressée, ou au président, ou au secrétaire, ou à un autre préposé, ou à un membre du conseil d'administration de la *corporation* ou de l'association intéressées. Elle peut être faite soit par la délivrance d'une copie de la plainte, soit en laissant une telle copie au principal bureau ou centre d'affaires de cette personne, société, *corporation* ou association;

(8) L'arrêt rendu par la cour suprême dans le *Gratz Case* (*Federal Trade Commission v. Gratz et al.*, 253, U. S., 421, 1920), a rendu désormais la rédaction de la plainte d'une extrême importance. Il décide, en effet, qu'une plainte ne pourra aboutir à une ordonnance de cessation de manœuvres commerciales déloyales que si elle repose sur des éléments de preuve suffisants pour en démontrer la réalité. La Commission ne saurait, en tout cas, condamner que les pratiques visées par la plainte; sinon son ordonnance serait frappée par la cour. Il faut noter que le Juge Brandeis et le Juge Clark ne furent pas de cet avis.

ou encore elle peut être faite en envoyant une copie de la plainte à cette personne, société, *corporation* ou association, par lettre recommandée adressée à leur principal bureau ou centre d'affaires. Ce dernier mode de signification constitue une innovation intéressante dans la procédure américaine traditionnelle. Ses résultats pratiques ont été si satisfaisants qu'il est aujourd'hui de beaucoup le plus usité (9).

L'art. 5, §3, du *Federal Trade Commission Act* dit que la plainte doit contenir avis d'une audience qui sera tenue à une date et en un lieu qui y seront indiqués, 30 jours au moins après la signification de la dite plainte. En pratique, la Commission fixe la date de l'audience à 40 jours après la signification, mais une clause avertit toujours le défendeur que ce délai est tout théorique et qu'un avis ultérieur lui signifiera la date exacte de l'audience. Le nombre des affaires en train est, en effet, si grand que la Commission ne peut prévoir avec précision, au moment de la signification, à quelle date elle pourra tenir audience (10).

(9) Voir *Federal Trade Commission Act*, article 5, *in fine*.

(10) M. HENDERSON (*op. cit.*, p. 56) s'étonne de ce que la Commission fixe les dates d'audience beaucoup plus tard qu'après l'écoulement du délai de 30 jours fixé par la loi. Il semble croire qu'il s'agit là d'un délai maximum au cours duquel l'audience doit avoir lieu. Mais, malgré le peu de clarté du texte anglais de l'article 5, § 3, du *Federal Trade Commission Act*, il est manifeste que ce délai de 30 jours est un délai minimum, avant lequel les audiences ne doivent pas être tenues. Ce qui le démontre bien, c'est que l'article 3 des *rules of practice* indique que ce délai de 30 jours est accordé au défendeur pour lui permettre d'envoyer une réponse à la plainte à lui adressée. Ce qui tend également à le prouver, c'est que jamais la Commission n'a été attaquée pour cette pratique qui, selon M. Henderson, devrait pourtant être considérée comme illégale.

Ce délai de 30 jours est imparti au défendeur pour qu'il dépose une réponse à la plainte, contenant un exposé bref et simple des faits qui constituent le fondement de la défense. Elle admettra, dénierà ou expliquera point par point chacun des faits allégués dans la demande, à moins que le défendeur les ignore, auquel cas il doit le spécifier; un tel dire vaut dénégation (11). Cette procédure d'introduction des poursuites devant la Commission est conçue comme devant être essentiellement expéditive et doit échapper, dès lors, à l'action des divers instruments de technique procédurale qui, devant les tribunaux de droit commun, peuvent être utilisés pour retarder l'instruction et l'examiner au fond et au point de vue des faits d'un procès comme le *demurrer*, la requête à fin d'obtention de *bills of particulars* et tant d'autres.

Nous arrivons alors à l'audience. C'est généralement un examinateur qui la tient; mais parfois aussi un Commissaire. Le procès est conduit comme s'il s'agissait d'un procès devant un *Master in Chancery*. Les audiences sont publiques. Tous les débats sont sténographiés afin d'être versés intégralement au dossier de l'affaire. Un avocat de la Commission expose les moyens de preuve invoqués par elle.

Quant à la production des témoignages, M. Henderson avoue qu'il est bien difficile d'en dégager les principes et, de fait, les règles de procédure édictées par la Commission sont peu explicites sur ce point.

(11) Voir l'article 3 des Règles de procédure (*Rules of practice*) et les notes qui s'y rapportent.

En pratique, toutes les preuves sont reçues et les objections qui leur sont opposées ne sont étudiées qu'au moment où l'on en arrive aux débats quant au fond. M. Henderson signale, et c'est une exception au droit commun, que les témoignages par ouï dire, qui ne sont jamais admis devant les cours, peuvent l'être devant la Commission. Il ne faut point s'en étonner, car, en matière économique, les pratiques des commerçants et industriels ne sont souvent connues que par cette voie indirecte (12).

D'une manière générale, la Commission a le pouvoir de citer tous les témoins dont la déposition lui paraît devoir être intéressante et de recueillir les preuves documentaires relatives à l'affaire. C'est la Commission elle-même qui cite les témoins invoqués pour le compte du défendeur; elle le fait d'ailleurs, en pratique, avec le plus grand libéralisme.

L'audience une fois close, l'examineur chargé de la conduite du procès doit élaborer, dans un délai de 10 jours après la réception du rapport sténodactylographié des débats, les conclusions qu'il propose et l'ordonnance qu'il désire voir prendre. Des exemplaires en sont envoyés aux parties et à leurs avocats qui ont un délai de 10 jours pour y présenter des « objections » (13). Ces objections doivent être très spécifiques et peuvent indiquer des modifications aux conclusions à prendre ou même des conclusions fondamentalement différentes.

(12) Voir HENDERSON, *op. cit.*, pp. 63 et 64.

(13) Mot technique qui désigne des contre-conclusions opposées aux conclusions du rapport.

Après le dépôt de ces conclusions, les Commissaires se réunissent pour écouter les argumentations orales des avocats. Après quoi, la Commission délibère à huis clos et prend les conclusions et ordonnances définitives.

Les ordonnances de la Commission ordonnent généralement au défendeur de cesser dans le présent et dans l'avenir l'usage des moyens déloyaux de concurrence commerciale pour lesquels il a été poursuivi. Si l'ordonnance est rendue à la suite d'une violation des articles 7 et 8 du *Clayton Act*, elle doit ordonner au défendeur de céder les actions dont elle a acquis illégitimement la propriété ou de se débarrasser des membres du Conseil d'administration visés par la loi.

Ces ordonnances n'ont pas force de loi comme celles de l'*Interstate Commerce Commission*. Si le défendeur ne veut pas y obéir, la Commission n'aura aucun pouvoir propre pour réduire sa résistance. Elle ne pourra que s'adresser à une cour de circuit d'appel des Etats-Unis. Le défendeur peut, lui aussi, en appeler de cette ordonnance de la Commission s'il se juge injustement condamné. C'est qu'en effet les ordonnances de la Commission n'ont aucunement le caractère de jugements. La Commission, malgré certaines similitudes, n'est pas une cour de justice; elle ne saurait par exemple condamner le défendeur à des dommages-intérêts ou à une réparation envers ceux qui auraient été atteints par les méthodes commerciales déloyales dont elle ordonne la cessation. La cour de circuit d'appel pourra donc modifier, confirmer ou infirmer l'ordonnance rendue par la

Commission. Sur *certiorari*, l'affaire peut aller ensuite en second appel devant la cour suprême. Mais les conclusions de la Commission quant aux faits sont concluantes devant les cours, si elles sont appuyées sur des témoignages. Cette disposition a été insérée dans l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* dans le but d'accélérer la procédure d'appel. Toutefois, les cours peuvent réclamer de nouveaux témoignages, cela notamment à la demande d'une des parties; mais alors, elles doivent renvoyer l'affaire à la Commission qui se chargera elle-même de recueillir les nouveaux témoignages.

L'ordonnance prescrit généralement au défendeur de fournir à la Commission un rapport indiquant en détail les mesures qu'il a prises pour mettre fin aux pratiques condamnées. Le pouvoir de la Commission en cette matière est basé sur l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*.

Les ordonnances de la Commission, il faut le noter, ne doivent pas viser d'autres faits que ceux allégués dans la plainte. Cette limitation a d'importantes conséquences. M. Henderson en cite quelques-unes (14). Il suppose notamment qu'un commerçant est poursuivi pour avoir vendu sous la dénomination de soie des tissus comprenant 40 % de soie et 60 % de coton. Si l'ordonnance de la Commission se borne à lui défendre de vendre une telle marchandise sous le nom de soie, le défendeur pourra, afin d'échapper à toute poursuite, mettre en vente un tissu analogue, mais dans lequel les proportions de soie et de coton se-

(14) Voir HENDERSON, *op. cit.*, pp. 71 à 76.

ront légèrement modifiées. Et, en fait, certaines ordonnances de la Commission, limitées strictement aux faits visés dans la plainte, ont laissé à des commerçants les moyens de poursuivre l'emploi de pratiques théoriquement condamnées (15). C'est pourquoi, en pratique, la Commission n'hésite pas à donner à ses ordonnances une portée plus générale. Ainsi, le *Winsted Hosiery Case* se réfère au cas d'un commerçant qui vendait sous la dénomination de pure laine des bas et des sous-vêtements qui comprenaient une certaine proportion de coton. La *Federal Trade Commission* rendit une ordonnance qui enjoignait au défendeur de ne plus vendre de produits sous des étiquettes trompeuses. La cour suprême saisie en dernier ressort la valida (16).

Cette pratique est nécessitée par la nature même du rôle assigné à la *Federal Trade Commission*. Elle ne saurait se borner à prononcer des condamnations limitées à des espèces particulières; elle doit, afin d'organiser la police commerciale, poser des principes généraux qui permettront à tout commerçant de prévoir avec quelque sûreté si les méthodes dont il projette l'emploi sont ou non légales. C'est donc légitimement que la Commission confère à ses ordonnances une généralité qui les rapproche de dispositions réglementaires.

(15) M. Henderson cite à ce sujet les exemples suivants :
F. T. C. v. Salomon M. Hexter et al., 2 F. T. C. D, 41 (1919);
F. T. C. v. Palais Royal, 4 F. T. C. D. 305 (1922);
F. T. C. v. Spongeable Linen Collar Co., 2 F. T. C. D, 212 (1920).

(16) *F. T. C. v. Winsted Hosiery Co.*, 258, U. S., 483.

C'est à la même préoccupation que se rattache l'institution par la Commission en 1916 d'un système de *Conférence Rulings* (17). Les solutions qui se dégagent des travaux de ces conférences ne sont pas des décisions prises à la suite de procédures formelles, mais seulement l'expression de l'opinion de la Commission sur les moyens de concurrence et les pratiques commerciales qu'elle est chargée de contrôler. Ces opinions sont publiées et servent à l'information des hommes d'affaires.

La publicité est une des armes préférées de la Commission. C'est pourquoi ses décisions sur toutes les affaires soumises à sa juridiction sont publiées par ses soins afin d'être répandues dans le public. Nous les trouvons rapportées très sommairement dans les *Annual Reports* et plus en détail dans un recueil spécial : *Federal Trade Commission Decisions* (18)). Dans les affaires les plus importantes, la Commission édite des rapports séparés donnant tous les détails possibles sur l'affaire. Ces rapports constituent des études scientifiques très poussées qui sont de véritables mines d'informations pour les économistes, les juristes, les hommes d'affaires et les politiciens.

Telles sont, brièvement résumées, les règles de procédure qui gouvernent l'action de la *Federal Trade Commission*. Quels en sont les résultats pratiques ? Dans quelle mesure peut-on dire qu'elles sont adap-

(17) Voir *Annual Report*, 1916, pp. 52 et s.

(18) 5 volumes de *Federal Trade Commission Decisions* sont déjà parus. La Commission a, en outre, publié un *Index Digest* des décisions parues dans les trois premiers volumes.

tées au but assigné à la Commission et aux pouvoirs de police commerciale dont elles assurent la mise en œuvre, c'est ce qu'il nous faut maintenant étudier.

Un examen superficiel de ces règles fait ressortir un caractère qui leur est très particulier et qui a suscité de nombreuses critiques; car il surprend vivement ceux qui sont imbus des principes traditionnels de la procédure judiciaire. Parmi ces principes, le plus permanent est peut-être celui suivant lequel on ne saurait, dans un procès, être à la fois juge et partie. Or, la Commission peut se saisir elle-même de telle affaire qui lui plaira. C'est donc elle qui, dans ce cas, dépose la plainte, instruit l'affaire et la juge. Comment un tel système est-il juridiquement concevable? Comment peut-on admettre que le demandeur au procès soit en même temps le juge de la cause? Si l'on scrute avec quelque attention le rôle joué par la *Federal Trade Commission*, l'on se rend vite compte qu'on ne doit pas songer à lui appliquer les principes traditionnels de la procédure, parce qu'on n'a pas affaire à une véritable juridiction, mais à une commission jouant le double rôle d'organe de surveillance de la police commerciale et de juridiction administrative. Et, ce qui éclaire ce point de vue, c'est que toute personne peut adresser une plainte à la Commission; point n'est besoin à cet effet de prouver l'existence d'un intérêt quelconque (19), ce qui est pourtant le droit commun; la personnalité

(19) Nous relevons, dans les *Conference Rulings* de la Commission, une note relative aux plaintes qui lui sont adressées par des personnes qui n'ont pas un intérêt direct à voir cesser les manœuvres commerciales alléguées.

« Après examen, la Commission arrête que le fait, pour un plaignant, de n'être pas directement intéressé à la cause et de

du plaignant n'importe pas; son nom même ne doit jamais être prononcé au cours des débats, afin qu'il soit à l'abri des représailles possibles; jamais il ne supportera les dépens s'il est débouté de sa demande : mesure socialement excellente, car elle assure à chacun, depuis le plus humble consommateur, jusqu'au plus redoutable concurrent, la possibilité de se plaindre des procédés déloyaux utilisés par des producteurs ou des intermédiaires peu scrupuleux.

Une autre critique adressée par M. Henderson à la procédure de la *Federal Trade Commission* vise sa lenteur (20). Il présente à l'appui de sa thèse une statistique qui démontre que :

Le délai entre le dépôt de la plainte et l'émission d'une ordonnance à l'issue d'une procédure formelle a été en moyenne de 13 mois et 1 jour pour 89 cas; le délai pour les ordonnances émises sans procédure formelle à raison du consentement des parties a été en moyenne de 5 mois et 14 jours pour 7 cas; 31 plaintes ont été rejetées après audience dans un délai moyen de 17 mois et 13 jours; 88 plaintes ont été rejetées sans procédure dans un délai moyen de 23 mois et 22 jours.

M. Henderson signale, non sans raison, que ces lenteurs tiennent, pour une bonne part, à ce fait que

n'être pas revêtu de l'autorité qui résulterait d'une lésion causée par la partie attaquée, n'empêche pas la Commission de recevoir l'action, si les faits allégués sont de sa compétence. C'est un but évident de la loi que la Commission reçoive les actions sans se préoccuper de leur origine, si elle a quelque raison de croire qu'il s'agit d'une violation de la loi qu'elle est chargée d'appliquer et que le procès qui doit s'engager en vue de la faire respecter est conforme à l'intérêt public. » (*Annual Report*, 1916, p. 54. n° 11.)

(20) Voir sur ces critiques, HENDERSON, *op. cit.*, pp. 86 à 91.

les règles de procédure de la Commission sont encore trop imbues de formalisme. La Commission reconnaît d'ailleurs elle-même qu'il est nécessaire, pour assainir le commerce, d'expédier les affaires le plus vite possible, tout en évitant par ailleurs de prendre à la légère des décisions sur des questions d'une aussi grande importance. Malheureusement, la multiplication des affaires et le manque de fonds, obligeant la Commission à se contenter de 40 à 50 examinateurs, paralysent, dans une large mesure, la bonne volonté de la Commission. Celle-ci a toutefois augmenté le nombre des examinateurs dans la mesure où le permettait son budget. Elle leur a ordonné de travailler avec la plus grande vitesse compatible avec une étude suffisante des affaires. Elle a enfin recommandé de faire les enquêtes préliminaires de la façon la plus complète afin de ne pas être obligé d'y revenir par la suite et d'éviter ainsi un double travail (21). D'ailleurs, et quoi qu'il en soit, la procédure de la Commission est beaucoup plus rapide que celle des cours ordinaires. Nous avons vu que malgré toute la célérité apportée à leur solution, le *Standard Oil case* et le *Tobacco case* n'ont abouti à un règlement définitif qu'après plus de 5 années. De même, dans les autres procès intentés par application du *Sherman Act* le chiffre de 10 ans n'est pas exceptionnel.

Mais la critique la plus intéressante de M. Henderson — une critique qui atteint vraiment son but — vise la publicité apportée à ses décisions par la *Federal Trade Commission*. Il lui reproche notam-

(21) *Annual Report*, 1923, p. 50 et 51.

ment de refuser de parti-pris d'insérer dans ses publications la plupart des réponses des défendeurs. Il trouve également que les conclusions de la Commission ne sont pas toujours conformes aux faits résultant des témoignages ou des aveux des défendeurs. Ces conclusions sont d'ailleurs rédigées en termes trop imprécis et d'une portée trop générale. La Commission a même une tendance fâcheuse à masquer la réalité par des formules grandiloquentes et à user d'une sévérité souvent peu compatible avec les faits en cause (22).

Pour exagérées qu'elles soient, ces critiques comportent une part de vérité. Mais, sans prétendre justifier tous les errements de la Commission, nous pouvons du moins tenter de donner une explication de son parti pris manifeste à l'encontre des commerçants. L'habitude de scruter sans arrêt des affaires qui, on ne saurait le nier, ne présentent pas toujours un spectacle d'une irréprochable moralité, le souci constant de ne point se laisser leurrer par d'honnêtes apparences et de découvrir les pratiques déloyales que les commerçants dissimulent avec tant d'adresse ont fini par donner à la Commission le pli professionnel de ceux qui, soit dans la police, soit dans les tribunaux criminels, passent leur vie à la poursuite des infractions à la loi pénale. La Commission, en un mot, a acquis rapidement la mentalité policière et tracassière. Il lui semble vivre dans une atmosphère d'illégalité qui l'incite à voir dans tout prévenu un

(22) Voir l'analyse très détaillée de M. Henderson dans son chapitre III, pp. 105 à 163. Il reconnaît lui-même que la majeure partie des décisions de la Commission échappe aux critiques développées par lui.

coupable, dans tout commerçant un fraudeur. De là résulte une sévérité peut-être excessive dans ses décisions et une tendance à attirer plus volontiers dans ses publications l'attention sur les pratiques commerciales déloyales que sur celles qui, à la discussion, sont apparues normales. Cette attitude tient également au fait que la Commission a dû jouer un rôle de réaction contre l'indulgence exagérée manifestée par les cours dans l'interprétation du *Sherman Act*. En tout cas, la *Federal Trade Commission* n'a qu'une courte expérience et l'on ne saurait dès maintenant critiquer sans indulgence une attitude qui ne saurait être définitive.

Quoi qu'il en soit, les règles de procédure de la Commission n'ont pas, pratiquement, donné de mauvais résultats. Des chiffres sont plus éloquents à cet égard que tout commentaire (23). Ce qui frappe sur-

(23) **Tableau indiquant les résultats des réclamations adressées à la Commission**

Année fiscale	RÉCLAMATIONS adressées à la Commission			PLAINTES signifiées au défendeur				
	Enregistrées	Dispositions prises par la Commission		Plaintes signifiées	Dispositions prises par la Commission			Ordonnances frappées en appel
		Rejetées	Signifiées au défendeur		Rejetées	Ordonnance de cessation et désistement	Total	
Du 16 mars 1915 au 30 juin 1915	112	8		8				
1916.....	134	105	3	108	5			
1917.....	153	79	16	95	9	1	3	4
1918.....	332	160	80	240	154	7	71	78
1919.....	535	301	125	426	135	13	71	84
1920.....	724	339	220	559	308	43	112	155
1921.....	426	357	157	514	177	37	118	155
1922.....	382	287	103	390	111	75	91	166
1923.....	416	181	121	302	144	87	82	169
TOTAL.....	3214	1817	825	2642	1043	263	548	811
								40

(Annual Report, 1923, p. 26.)

En résumé :

tout, c'est la faible proportion d'affaires qui ont donné lieu à des appels : 7 % seulement depuis 1915. C'est aussi le fait que le défendeur cesse fréquemment l'usage des pratiques incriminées, sans qu'il soit besoin d'entamer une procédure litigieuse, à la simple réception de la plainte. C'est enfin le nombre de plus en plus grand des plaintes qui montre l'importance attribuée par le public à cette institution. C'est à ces résultats pratiques que se mesure la valeur des règles de procédure édictées par la Commission, et s'il est possible de concevoir quelques réformes qui leur imprimeraient notamment plus de souplesse et plus de rapidité, on peut dire d'une façon générale que ces règles sont de nature à permettre à la Commission d'exercer efficacement sur l'ensemble du commerce américain l'action organisatrice et moralisatrice prévue par les lois de 1914.

1° Ordonnances de cessation et de désistement.....	548	
Affaires frappées d'appel	40	
Pourcentage des ordonnances frappées d'appel....	7,3	%
2° Réclamations adressées à la Commission	3.214	
Réclamations rejetées	1.817	
Pourcentage des réclamations rejetées	56	%
3° Plaintes signifiées au défendeur	1.043	
Plaintes rejetées	263	
Pourcentage des plaintes rejetées	25,2	%

Les chiffres de 1924 donnent les pourcentages suivants :

1° 22 % des réclamations adressées à la Commission ont été enregistrées et 78 % rejetées.

2° Les réclamations enregistrées ont donné lieu à l'émission d'une plainte formelle par la Commission dans 37 % des cas. Elles ont été rejetées dans 63 % des cas.

3° Les plaintes formelles émises ont donné lieu à des ordonnances d'abstention dans 72 % des cas.

En définitive, 0,0586 % des réclamations adressées à la Commission ont abouti à des ordonnances d'abstention. (*Annual Report*, 1924, p. 64.)

CHAPITRE IV

Les décisions de la Commission en matière contentieuse

Nous allons analyser brièvement dans ce chapitre les résultats de la mise en œuvre par la Commission des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* et les articles 2, 3, 7 et 8 du *Clayton Act*. Les décisions qu'elle a rendues à l'occasion des multiples affaires portées à son attention, constituent, sans nul doute, la partie la plus connue de son œuvre. Par elles, toute une jurisprudence a été élaborée en matière de répression des pratiques commerciales déloyales. Cette jurisprudence est venue compléter heureusement l'ensemble des arrêts rendus sur cette matière par les cours fédérales et les cours d'états : jurisprudence dont le caractère fragmentaire était l'inévitable conséquence des graves lacunes présentées par le *common law* et les statuts.

Sans doute, comme nous l'avons noté, la *Federal Trade Commission* ne constitue pas, à proprement parler, une juridiction, et sa jurisprudence ne présente pas, de ce fait, les mêmes caractères que celle des tribunaux de droit commun. Ses décisions ne possèdent pas, en effet, la même force obligatoire et ne sont exécutoires *manu militari* que si elles ont été préalablement confirmées par une cour d'appel. Toutefois, leur efficacité apparaît, dès l'abord, comme très grande. Elle tient au régime intelligent de publicité qui les accompagne. Chaque arrêt de la Commission est, en effet, l'objet d'une publicité beaucoup plus large que les décisions de justice ordinaires. Elle a le mérite de jeter un insurmontable discrédit sur la pratique incriminée et de paralyser toute tentative de résistance. Les chiffres sont là, d'ailleurs, plus éloquentes que tous les raisonnements. Le fait que 7,3 % seulement des décisions de la Commission sont en moyenne frappées d'appel démontre assez l'efficacité de ses interventions.

L'ensemble des décisions de la Commission constitue la branche la plus importante de son activité. Aussi est-ce par elles que nous commençons l'étude de son œuvre.

M. Henderson les divise en deux groupes (1) :

1° Les décisions visant les pratiques frauduleuses et malhonnêtes ;

2° Celles visant les pratiques tendant à restreindre la liberté du commerce.

(1) HENDERSON, *The Federal Trade Commission*, p. 165.

Il nous est apparu, après un mûr examen de la question, que cette division était parfaitement logique et conforme à la réalité. Aussi avons-nous cru bon de l'adopter également.

Nous étudierons donc, dans une première section de notre chapitre, les décisions relatives aux pratiques commerciales frauduleuses et malhonnêtes qui sont frappées par l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* ; la deuxième traitera des décisions de la Commission visant les pratiques commerciales tendant à restreindre la liberté du commerce et qui constituent l'application de l'art. 5 du *Federal Trade Commission Act* et des articles 2, 3, 7 et 8 du *Clayton Act*.

SECTION I

Les décisions de la Federal Trade Commission visant les pratiques frauduleuses et malhonnêtes

Avant l'intervention de la Commission, il existait déjà en Amérique une législation et une jurisprudence très touffues sur la matière des fraudes. La Commission n'a pas eu à reprendre le problème dans son ensemble. Il est certain, en effet, que le législateur ne lui a pas assigné pour tâche de réprimer toutes les fraudes commerciales. Seules sont de son domaine celles qui comportent un élément de concurrence déloyale. Parmi les divers cas faisant partie de cette catégorie, certains avaient été visés déjà par la jurisprudence de droit commun. Les autres, au contraire, n'avaient fait l'objet d'aucune intervention judiciaire (2) et c'est la Commission qui, pour la première fois, les a frappées comme procédés déloyaux de concurrence commerciale. Ceci amène à distinguer deux sortes d'interventions de la Commis-

(2) Parmi les pratiques commerciales condamnées par la Commission et qui n'avaient pas été jusque-là l'objet d'une intervention des cours fédérales, il faut surtout citer l'emploi de fausses étiquettes (*misbranding*). Voir *American Washboard Co., v. Saginaw Mfg., Co.* 103 Fed. 281 (1900), et *Armstrong Cork Co. v. Ringwalt Linoleum Works*, 235 Fed. 458 (1916).

sion en matière de pratiques frauduleuses et malhonnêtes :

1° Tantôt la Commission réprime certaines des fraudes déjà frappées par les statuts ou le droit commun. Elle ne fait donc que fournir aux individus lésés par ces pratiques un moyen plus souple de faire valoir leur droit, qui demandera un délai beaucoup plus court, permettra au demandeur de taire son nom et de n'encourir aucun frais.

2° Tantôt enfin, elle réprime les fraudes qui n'avaient jamais été poursuivies par les cours. Elle a ainsi contribué à élargir le champ de toute une branche du droit, et à établir dans la vie des affaires les principes d'une morale plus haute.

Nous ne pouvons avoir la prétention de passer en revue, même brièvement, tous les cas examinés par la Commission. Nous nous contenterons d'examiner les *leading cases*, c'est-à-dire les cas les plus importants et qui ont fait précédent. Afin de faciliter leur étude, nous les grouperons en un certain nombre de catégories (3).

A. — Emploi de fausses étiquettes (Misbranding)

La pratique du *misbranding* consiste aux Etats-Unis :

(3) Nous avons groupé ces décisions, en général, suivant l'ordre choisi par M. Henderson dans son livre, *The Federal Trade Commission*, pp. 165-326.

1° Soit à coller sur une marchandise des étiquettes destinées à tromper le consommateur sur sa qualité ;

2° Soit à faire une réclame destinée à abuser le consommateur, soit sur la qualité des marchandises vantées, soit sur leur provenance, soit sur l'opinion inspirée par leurs mérites à des personnalités connues.

La difficulté du problème réside dans ce fait qu'aux Etats-Unis pareille pratique est très répandue. Et il est fort peu d'industries qui n'en usent pas. Ses modalités, d'autre part, sont infinies et contribuent beaucoup à obscurcir la question.

Pourtant, la répression de cette pratique s'imposait avec la plus grande nécessité. Les résultats de cette pratique sont en effet regrettables. A force d'être trompé, le public ne croit plus guère à la véracité des étiquettes collées sur les marchandises qu'il achète ou des réclames les plus alléchantes. Un consommateur qui achète des sous-vêtements marqués comme étant en pure laine, en arrive à être convaincu que ce qu'on lui vend contient une forte proportion de coton, et il s'estime déjà bien heureux s'il n'y en a pas plus de 50 %. Il ne croit guère plus à l'origine de soi-disant produits français ou anglais et se doute bien qu'ils ont été fabriqués aux Etats-Unis. Mais les commerçants eux-mêmes ont fini par pâtir de l'abus de cette pratique. Le public, en effet, a tellement perdu confiance dans la réclame, qu'à l'heure actuelle la plupart des journaux américains refusent d'insérer les réclames trop tapageuses, ou

appuyées de trop de témoignages d'artistes, médecins et autres personnalités renommées.

Bien mieux, cette pratique est, en Amérique, tellement enracinée dans la technique des affaires, que les juges refusent, aujourd'hui, de condamner les individus coupables d'une aussi « petite fraude ». La cour de circuit d'appel du sixième district, notamment, a, dans *American Washboard Co. v. Saginaw, Mfg., Co* (4), refusé de poursuivre un fabricant de planches à laver présentées par une réclame trompeuse comme étant en aluminium alors qu'elles étaient en zinc. La cour déclarait que, du moment que ces planches avaient donné toute satisfaction, il importait peu qu'elles fussent en aluminium ou en zinc, et que, d'ailleurs, la pratique des fausses étiquettes était tellement répandue qu'il aurait été imprudent de créer un précédent en condamnant ce fabricant.

On voit par là quel violent courant a dû remonter la *Federal Trade Commission* pour purger le commerce américain du *misbranding*. Dans toute une série d'arrêts, fort intéressants, elle a émis des ordres de désistement condamnant cette pratique.

Le cas le plus important, en la matière, est celui de la *Federal Trade Commission v. Winsted Hosiery Co* (5). En l'espèce, le défendeur, fabricant de sous-vêtements, chemises de laine, chaussettes et bas, avait proclamé sur ses étiquettes et dans sa réclame

(4) 103 Fed. 281.

(5) 2 *Federal Trade Commission Decisions*, 202, et 3 *Federal Trade Commission Decisions*, 189.

que certains de ses sous-vêtements étaient faits de laine ou de mérinos. Or, la Commission put se convaincre aisément que les dits sous-vêtements ne contenaient que 20 à 80 % de laine. Il y avait là un cas manifeste de *misbranding*. Bien que la Commission eût parfaitement reconnu que cette pratique était d'un usage courant dans cette industrie et plus généralement dans tout le monde des affaires américain, elle n'hésita pas à la frapper comme violation de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*. La Commission ordonna donc au défendeur de renoncer à l'emploi direct ou indirect d'étiquettes ou de marques appliquant aux marchandises la dénomination de pure laine ou mérinos, sauf :

1° Quand l'article désigné est fait entièrement de laine, ou

2° Quand la dénomination de laine est employée conjointement avec celle des autres produits qui entrent dans la confection de la marchandise.

Cette décision fut frappée d'appel. La cour de circuit d'appel du deuxième circuit l'infirma (6), en alléguant qu'il ne s'agissait là que d'une pratique depuis longtemps admise dans l'industrie des laines tricotées. Dans ces conditions, pareil procédé, s'il est susceptible de tromper quelques consommateurs par trop crédules, ne saurait porter préjudice aux détaillants, ni être assimilé à un moyen de concurrence déloyale. Sur *certiorari*, la sentence d'appel vint devant la cour suprême des Etats-Unis (7), qui

(6) 272 Fed. 957.

(7) 258 U. S. 483.

l'infirma et valida la décision de la *Federal Trade Commission*. La cour suprême déclara, par la voix du *Chief Justice* Brandeis, que le fait d'user d'étiquettes présentant au consommateur des produits contenant du coton comme étant en mérinos naturel, en laines grises, laines naturelles ou laines australiennes, est susceptible de le tromper et de léser les fabricants honnêtes. Bien que cet usage soit presque général, il n'en constitue pas moins un procédé de concurrence déloyale qui a été valablement frappé par la Commission, en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par le *Federal Trade Commission Act*. Allant plus loin, et désireuse d'éviter les difficultés pratiques qui pourraient surgir dans l'application de sa décision, la cour suprême a posé quelques définitions des termes techniques usités dans l'industrie de la laine et qui sont d'un usage courant sur les étiquettes et dans la réclame.

Dans une autre série d'hypothèses, la Commission a approfondi l'analyse qui l'avait amenée à frapper le *misbranding* et poursuivi cette pratique dans des conditions un peu différentes. Elle a été conduite à frapper l'usage d'expressions employées dans les étiquettes qui, quoique ne constituant pas une fraude en soi, est susceptible d'induire les acheteurs en erreur. C'est ainsi qu'elle ordonna à un fabricant de ne plus se servir du terme *Cilk* (8) pour désigner un produit qui n'était pas fait entièrement de soie. Ce terme est, en effet, très susceptible de tromper le

(8) *Cilk* se prononce exactement comme *silk* qui signifie *soie*.

consommateur, car il se prononce exactement de la même façon que le mot anglais *silk* qui désigne la soie. La Commission estima que les fabricants de marchandises qui n'étaient pas composées entièrement de soie pure ne devaient pas se servir de désignations susceptibles de tromper le public sur la qualité de leurs marchandises (9).

Un autre fabricant de tissus, ne contenant pas de soie, avait de même l'habitude d'employer sur ses étiquettes et dans sa réclame, des expressions tendant à faire croire au public que sa marchandise était en soie pure. Son procédé consistait à user du mot anglais *silk*, précédé de qualificatifs tels que *Kapock Silks*, *Kapock Silk*, *Sun-fast Silk* et *Tubfast Silk*. Bien que la Commission n'ait pu découvrir chez ce fabricant l'intention de tromper le public, elle lui enjoignit de cesser l'usage de ces expressions qui, pour elle, constituait un procédé déloyal de concurrence (10).

Un fabricant de faux-cols en coton recouvert de celluloïd les étiquetait de façon à laisser croire au public qu'ils étaient en toile véritable. La Commission lui interdit ce procédé comme déloyal (11).

(9) *Federal Trade Commission v. Circle Silk Co.*, 1 F. T. C. D. 13.

(10) *Federal Trade Commission v. A. Theo Abbot and Co.*, 1 F. T. C. D. 16.

(11) *Federal Trade Commission v. S. M. Hexter and Co.*, 2 F. T. C. D. 41. Parmi les autres décisions de la *Federal Trade Commission* qui frappent la pratique consistant à induire le consommateur en erreur sur la qualité de la marchandise en y apposant des étiquettes mensongères, il faut citer: *F. T. C. (Federal Trade Commission) v. H. E. Bradford Co.*, 2 F. T. C. D., 207; *F. T. C. v. Moore and Tierney*, 2 F. T. C. D. 222; *F. T. C. v. G. H. McDowell and*

Une hypothèse de *misbranding* un peu spéciale est celle de la *Royal Baking Powder Co* (12). Cette compagnie fabriquait une poudre très employée dans la boulangerie et la pâtisserie. Elle était composée de matières premières de choix et ne contenait pas d'alun. En 1919, cette compagnie changea la composition de son produit. Sa qualité ayant sensiblement diminué, le prix de vente put en être abaissé. Mais le fabricant continua à user des mêmes étiquettes, qui laissaient croire au public que la qualité du produit n'avait pas changé. Les commissions de contrôle

Co., 2 F. T. C. D. 228 ; *F. T. C. v. Faith Knitting Co.*, 2 F. T. C. D. 233 ; *F. T. C. v. Black Cat Textiles Co.*, 2 F. T. C. D. 238 ; *F. T. C. v. Wm. Moore Knitting Co.*, 2 F. T. C. D. 243 ; *F. T. C. v. W. E. Tillotson Manufacturing Co.*, 2 F. T. C. D. 248 ; *F. T. C. v. Hope Knitting Co.*, 2 F. T. C. D. 253 ; *F. T. C. v. Lackawanna Mills*, 2 F. T. C. D. 258 ; *F. T. C. v. Atlas Knitting Co.*, 2 F. T. C. D. 264 ; *F. T. C. v. Broadalbin Knitting Co.*, 2 F. T. C. D. 269 ; *F. T. C. v. Glastonbury Knitting Co.*, 2 F. T. C. D. 274 ; *F. T. C. v. New England Knitting Co.*, 2 F. T. C. D. 279 ; *F. T. C. v. Clarke and Holesapple*, 2 F. T. C. D. 285 ; *F. T. C. v. Rob Roy Hosiery Co.*, 2 F. T. C. D. 340 ; *F. T. C. v. Root Manufacturing Co.*, 2 F. T. C. D. 290 ; *F. T. C. v. Himes Underwear Co.*, 2 F. T. C. D. 307 ; *F. T. C. v. American Hosiery Co.*, 3 F. T. C. D. 1 ; *F. T. C. v. Horn, the Tailor*, 4 F. T. C. D. 452 ; *F. T. C. v. Greener's*, 5 F. T. C. D. 55 ; *F. T. C. v. Rockford Mitten and Hosiery Co.*, 5 F. T. C. D. 264 ; *F. T. C. v. Sulloway Mills*, 5 F. T. C. D. 269 ; *F. T. C. v. Nolde and Horst*, 5 F. T. C. D. 284 ; *F. T. C. v. Hub Hosiery Mills*, 5 F. T. C. D. 290 ; *F. T. C. v. Kahn and Frank*, 5 F. T. C. D. 309 ; *F. T. C. v. Daum, Rogers, Spritzer Co.*, 5 F. T. C. D. 257 ; *F. T. C. v. Consolidated Oil Co., et al.*, 1 F. T. C. D. 285 ; *F. T. C. v. Star Provision Co., et al.*, 3 F. T. C. D. 393 ; *F. T. C. v. International Flaxol Co.*, 3 F. T. C. D. 64 ; *F. T. C. v. Sanitary Turpentine Co.*, 2 F. T. C. D. 313 ; *F. T. C. v. Federal Rope Co.*, 2 F. T. C. D. 327 ; *F. T. C. v. Bella Hess Co.*, 5 F. T. C. D. 131 ; *F. T. C. v. Union Pencil Co.*, 4 F. T. C. D. 51 ; *F. T. C. v. Union Soap Co.*, 4 F. T. C. D. 397 ; *F. T. C. v. Consolidated Oil Co.*, 4 F. T. C. D. 27 ; *F. T. C. v. Louis Philippe, Inc., et al.*, 5 F. T. C. D. 136 ; *F. T. C. v. Montgomery Ward and Co.*, 3 F. T. C. D. 151.

(12) *F. T. C. v. Royal Baking Powder Co.*, 4 F. T. C. D. 1.

des denrées alimentaires d'une quarantaine d'états trouvèrent que ces étiquettes et la réclame qui les accompagnait étaient de nature à tromper le public. Le Département de l'Agriculture lui-même s'occupa de l'affaire, mais l'abandonna, dès que la *Federal Trade Commission* eut commencé à poursuivre cette compagnie. Elle lui reprocha de tromper le public et de léser les concurrents qui, n'ayant pas changé la qualité de leurs produits, n'en pouvaient diminuer le prix. Aussi lui ordonna-t-elle de s'abstenir désormais d'user d'étiquettes et de réclames tendant à faire croire au consommateur que la qualité de ses produits était toujours la même.

Appel fut interjeté par la compagnie intéressée, mais la cour de circuit d'appel confirma le jugement rendu par la *Federal Trade Commission*, en se basant sur le précédent établi par la cour suprême dans le *Winsted Hosiery Co. Case* (13).

Dans toute une autre série de cas de *misbranding*, la *Federal Trade Commission* condamna la pratique consistant à tromper le public sur la provenance des articles fabriqués. Une des premières affaires relatives à cette question est celle d'un importateur d'allumettes fabriquées au Japon. Il les étiquetait en usant des mots suédois : *Sakerhets tandstikor* et *Tandstisks fabriks*, afin de faire croire au public qu'il s'agissait d'allumettes suédoises. Bien que, pour plus de sûreté, l'importateur n'ait pas omis d'inscrire sur son étiquette, mais en tout petits caractères,

(13) *F. T. C. v. Royal Baking Powder Co.*, 281 Fed. 744. Voir aussi *F. T. C. v. Donahue et al*, 256 Fed. 406.

Made in Nippon (« fabriquées au Japon »), la *Federal Trade Commission* condamna cette pratique comme constituant un moyen déloyal de concurrence (14).

La même solution fut appliquée à un grossiste qui achetait des rasoirs d'une qualité inférieure, sur lesquels il collait des étiquettes indiquant qu'ils provenaient de *Sheffield* (15). Ce terme était susceptible de faire croire au public que ces rasoirs étaient fabriqués avec l'acier très renommé de cette ville et permettait ainsi au trop adroit commerçant de les vendre à un prix très supérieur.

Cette jurisprudence nouvelle établie par la *Federal Trade Commission*, en matière de fausses étiquettes et de réclame fallacieuse, a fortement contribué à relever le niveau moral de la vie des affaires. Sans doute, ne vise-t-elle pas des fraudes très graves; mais il était nécessaire de purger le commerce américain du *misbranding*, dont l'usage, si général, avait fortement contribué à insuffler aux commerçants une mentalité qui, par son indulgence, prédisposait à des abus plus graves.

(14) *F. T. C. v. Taiyo Trading Co.*, 3 F. T. C. D. 199.

(15) *F. T. C. v. S. E. Bernstein*, 4 F. T. C. D. 114. Parmi les autres décisions de la *Federal Trade Commission* frappant la pratique qui consiste à user de fausses étiquettes afin de tromper le consommateur sur la provenance des marchandises vendues voir: *F. T. C. v. Consaco Sales Co.*, 3 F. T. C. D. 204 ; *F. T. C. v. Cupples Co.*, 3 F. T. C. D. 407 ; *F. T. C. v. E. E. Gray Co.*, 1 F. T. C. D. 221 ; *F. T. C. v. Nestle Food Co.*, 2 F. T. C. D. 171 ; *F. T. C. v. Rochester Trading Co.*, 4 F. T. C. D. 309. Sur ce point, voir les cas fédéraux : *Pillsbury-Washburn Flour Mills Co., v. Eagle*, 86 Fed. 608 ; *A. F. Pipe Mfg. Co., v. Cleveland Stone Co.*, 35 Fed. 896 ; *City of Carlsbad v. Kutnow*, 68 Fed. 794.

B. — Contrefaçon

Cette pratique qui consiste à user des marques de fabrique, de la raison sociale et des procédés de réclame d'une maison concurrente, a beaucoup d'analogie avec celle du *misbranding*. Elles sont aussi anciennes l'une que l'autre; mais la contrefaçon est beaucoup moins répandue aux Etats-Unis; car, de fort bonne heure, des statuts fédéraux se sont efforcés de la réprimer, tout au moins lorsqu'elle portait sur des marques de fabrique enregistrées (16).

Quant aux marques non enregistrées, elles n'en constituent pas moins, du fait qu'elles sont très connues du public, une garantie d'origine et de la qualité des marchandises. Tout individu qui se les approprie frauduleusement ou les imite de trop près, commet donc un vol et pourra être poursuivi en dommages-intérêts devant une cour d'équité.

On conçoit, dans ces conditions, que la *Federal Trade Commission* ait hésité à intervenir dans ce domaine. Il ne lui semblait pas, en effet, que son intervention pût se fonder sur un intérêt public évident (17). Elle a fini cependant par se décider à agir, afin de compléter son œuvre d'assainissement du commerce. L'étude de quelques espèces montrera la portée de cette intervention.

Un fabricant américain vendait un baume connu

(16) *Trade Mark Act, U. S. Rev. Stat., Sec. 4965.*

(17) Voir les *Conference rulings* N° 46 (1 F. T. C. D. 548), 58 (1 F. T. C. D. 554), 68 (1 F. T. C. D. 557), 74 (1 F. T. C. D. 560).

et très apprécié du public depuis 24 ans, sous la marque de fabrique de « Mentholatum ». Un concurrent entreprit de fabriquer un produit semblable et de le vendre sous la dénomination de « Mentholanum ». La *Federal Trade Commission* trouva que l'analogie existant entre ces deux marques était susceptible d'induire le public en erreur et de porter un grave préjudice au premier fabricant. Aussi ordonna-t-elle à son concurrent de cesser de dénommer ses produits « Mentholanum » (18).

Un fabricant de cartes géographiques avait imité, dans ses réclames, l'impression, le langage, la ponctuation, le texte et l'arrangement général de celles d'un de ses concurrents, dans le but d'amener une confusion dans l'esprit des acheteurs et de leur faire croire que les cartes qu'il publiait avaient été éditées par ce concurrent. La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, reconnut la déloyauté de cette pratique et en ordonna la cessation (19).

Un nommé Allégretti, était adonné à la fabrication de bonbons depuis 1863. La qualité de ses marchandises lui avait conquis une grande renommée dans cette branche de l'industrie. Il s'était, vers 1893, associé avec ses deux fils, pour poursuivre la fabrication

(18) *F. T. C. v. Black & Co.*, 1 F. T. C. D. 154. Voir aussi les cas fédéraux : *H. E. Winterton Gum Co., v. Autosales Gum & Chocolate Co.*, 211 Fed. 612; *Reynolds Tobacco Co., v. Allen Bros. Tobacco Co.*, 151 Fed. 289; *Clark Thread Co., v. Armitage* 67 Fed. 896, et 74 Fed. 936; *Jennings v. Johnson*, 37 Fed. 304.

(19) *F. T. C. v. Geographical Publishing Co.*, 1 F. T. C. D. 235. Voir aussi les cas fédéraux : *Ford Motor Co., v. Wilson*, 223 Fed. 808; *Farmer's Handy Wagon Co., v. Beaver Silo & Box Mfg. Co., et al.*, 254 Fed. 829 et 265 Fed. 273.

de ses produits. En 1917, un groupe d'individus se mit à fabriquer des bonbons ressemblant quelque peu à ceux d'Allégretti, mais n'ayant aucun rapport avec les premiers ; elle prit comme marque : *United Allégretti Company*. Elle inscrivait en gros caractères sur ses boîtes de bonbons le nom d'*Allégretti* et en petits caractères le qualificatif *United*. D'autre part, sur chaque boîte, était imprimé un avis tendant à faire croire au consommateur que l'*United Allégretti Co.* était le fabricant original des bonbons Allégretti, et l'invitant à se méfier des autres bonbons désignés par cette dénomination. La *Federal Trade Commission*, saisie, trouva que cette pratique commerciale tombait sous le coup de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* et défendit à la société incriminée de continuer à user de la marque : *United Allégretti Company* ou de toute autre marque de fabrique contenant le mot « *Allégretti* », à moins qu'il ne fût accompagné d'expressions indiquant clairement que le producteur n'avait aucun rapport avec la Société originale des bonbons Allégretti (20).

Deux individus de la ville de Washington s'étaient engagés dans une entreprise de taxis. Afin de s'attirer de la clientèle, ils s'étaient fait insérer dans l'annuaire téléphonique de cette ville sous une cinquantaine de raisons sociales différentes. Beaucoup de celles-ci ressemblaient de très près à celles de compagnies de taxis existant déjà. Il en résultait qu'un usager qui cherchait le numéro téléphonique

(20) *F. T. C. v. United Allégretti, Co.*, 4 F. T. C. D. 120.

d'une autre société se trompait très facilement en consultant l'annuaire, et cela, au profit des deux individus en question. La *Federal Trade Commission* leur ordonna de cesser de se faire insérer dans l'annuaire téléphonique sous plusieurs raisons sociales, afin d'éviter des confusions inadmissibles (21).

Un autre cas de contrefaçon est celui de la *Liberty Paper Company*. Adonnée à la fabrication du papier gommé, elle avait dépensé des sommes considérables pour établir ses marques de fabrique et sa raison sociale. Une autre compagnie, engagée dans la vente du papier hygiénique et de sacs en papier, usurpa cette raison sociale, pour faire croire au consommateur que ses produits étaient fabriqués par la *Liberty Paper Company*. Celle-ci adressa une plainte à la *Federal Trade Commission*, qui invita la compagnie délinquante à ne plus continuer à présenter ses produits comme étant fabriqués par la *Liberty Paper Company* et de cesser de se faire passer pour des fabricants, puisqu'en réalité ils ne faisaient que vendre des marchandises qui n'étaient pas de leur fabrication (22).

Un fait très remarquable à noter est que beaucoup de commerçants et industriels, qui auraient pu s'adresser à une juridiction d'équité pour faire respecter leurs marques de fabrique, ont préféré faire

(21) *F. T. C. v. Fred A. Maltby and Clarence W. Maltby*, 5 F. T. C. D. 473.

(22) *F. T. C. v. H. Norwood Ewing*, 3 F. T. C. D. 13. Voir aussi les cas fédéraux: *Ainsworth v. Walmsley*, L. R. 1 Equ. Cas. 518, 524; *Hanover Star Milling Co., v. Metcalf*, 240 U. S. 403, 413.

directement appel à la *Federal Trade Commission* pour poursuivre les contrefaçons dont ils avaient été victimes (23).

Il semble, de prime abord, qu'une entreprise importante et ne redoutant pas les frais d'un long procès aurait plus d'intérêt à s'adresser à une cour d'équité. Pareille juridiction peut, en effet, condamner le défendeur à la réparation du dommage causé et même délivrer, dès le début de l'instance, une *injunction* ordonnant au défendeur de cesser, sur le champ, l'usage de la pratique incriminée. En s'adressant à la *Federal Trade Commission*, au contraire, l'homme d'affaires lésé ne peut pas obtenir la délivrance d'une *injunction*, de sorte que ses concurrents peuvent continuer à se servir de ses marques de fabrique, jusqu'à ce que la décision de la *Federal Trade Commission* soit confirmée par une cour de circuit d'appel, ce qui suppose souvent un délai assez long. Le plaignant ne saurait non plus obtenir de dommages-intérêts.

Pourquoi, dans ces conditions, les hommes d'affaires s'adressent-ils si volontiers à la *Federal Trade Commission* ? C'est que les inconvénients que nous venons de signaler sont contrebalancés par un avantage certain, qui tient à la grande publicité qui en-

(23) Parmi les autres cas examinés par la Commission, citons : *F. T. C. v. Genvieve Symonds*, 1 F. T. C. D. 424 ; *F. T. C. v. Malzo Coffee Co.*, 2 F. T. C. D. 58 ; *F. T. C. v. The Universal Battery Service Co., Inc.*, 2 F. T. C. D. 95 ; *F. T. C. v. Hall Marvin Co., et al.*, 4 F. T. C. D. 285 ; *F. T. C. v. Best Oil Co.*, 5 F. T. C. D. 92 ; *F. T. C. v. Phillips Brothers & Co.*, 4 F. T. C. D. 297 ; *F. T. C. v. Juvenile Shoe Co., Inc.*, 5 F. T. C. D. 105.

ture ses décisions. Les ordonnances enjoignant à la partie qui succombe de cesser les pratiques incriminées sont l'objet d'une très large publicité, qui fait connaître aux consommateurs laquelle des deux maisons concurrentes doit être l'objet de sa confiance. Cela permet au plaignant vainqueur de rétablir ses affaires plus rapidement que s'il avait bénéficié d'un simple arrêt destiné à passer inaperçu. Il semble également que les décisions de la Commission aient une plus grande portée morale que celles d'une cour ordinaire. C'est qu'il s'agit, en effet, d'un bureau officiel qui agit en toute indépendance et sans subir l'influence d'avocats tendancieux. Il est juste que des arrêts, rendus ainsi en toute impartialité, jouissent auprès du public d'une grande considération. Il n'est pas à craindre ici que le gagnant soit celui qui a pu s'offrir le luxe de l'avocat le plus brillant. D'autre part, le caractère officiel de la Commission inspire au public le sentiment que ses décisions émanent en réalité du gouvernement fédéral, de sorte que le profond respect qu'il inspire rejaillit sur les arrêts mêmes de la Commission.

L'on conçoit difficilement, devant la préférence marquée par les hommes d'affaires pour la compétence de la Commission en matière de contrefaçon et les avantages certains de son intervention, que des critiques aient pu lui être adressées du fait de son ingérence dans ce domaine (24). Ces critiques se sont pourtant produites, sous le prétexte qu'en agissant

(24) Voir HENDERSON, *The Federal Trade Commission*, pp. 171-175.

ainsi, la Commission a empiété sur la compétence des cours d'équité. Mais si, pratiquement, son intervention en cette matière est parfaitement légitime, elle se fonde également sur des raisons juridiques très solides. La Commission peut s'appuyer sur l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*. Comment d'ailleurs pourrait-elle faire œuvre complète en matière d'assainissement du commerce américain, si elle n'avait pas le pouvoir de s'opposer à toutes les pratiques qui y causent des perturbations ?

C. — La réclame mensongère (false advertising)

Il faut ranger sous ce chef :

1° La réclame qui tend à induire le public en erreur sur la qualité des produits;

2° La réclame qui présente des affirmations mensongères quant aux conditions financières d'une entreprise ;

3° La réclame qui tend à tromper le consommateur sur la provenance des articles mis en vente ;

4° La réclame qui consiste à vanter un produit par la publication d'opinions parfaitement imaginaires, présentées comme émanant de particuliers ou de personnalités officielles.

Ces pratiques étaient peu répandues aux Etats-Unis, au début de l'intervention de la Commission, de sorte qu'il lui a été assez aisé d'en purger le commerce américain.

Dans la première affaire portée à la connaissance de la Commission, il s'agissait d'un fabricant de peintures, d'huiles, d'essence de térébenthine et de produits similaires, qui avait négligé, dans sa réclame, de faire connaître au public que ses produits présentés comme purs étaient dénaturés par l'addition de matières étrangères. La *Federal Trade Commission* admit que cette pratique constituait un procédé déloyal de concurrence commerciale et ordonna au fabricant d'en cesser la pratique à l'avenir (25).

Une société américaine avait présenté, dans ses réclames, sa situation financière sous un faux jour, afin de vendre plus facilement ses actions. La *Federal Trade Commission* frappa cette pratique et en ordonna la cessation (26).

Un fabricant de bougies d'automobiles tendait, dans sa réclame, à faire croire au public que ses produits avaient été approuvés officiellement par un bureau du gouvernement fédéral américain. Après enquête, la Commission mit en évidence la fausseté de ces affirmations. Aussi ordonna-t-elle la cessation de cette pratique (27).

Un grossiste, adonné au commerce de peinture, s'était arrangé, dans sa réclame, pour faire croire au public que ses produits avaient été fabriqués pour

(25) *F. T. C. v. Consolidated Oil Co., et al.*, 1 F. T. C. D. 285. Voir aussi les décisions de la *Federal Trade Commission* dans : *F. T. C. v. Penn Lubric Oil Co.*, 2 F. T. C. D. 295; *F. T. C. v. James Duffy*, 2 F. T. C. D. 313.

(26) *F. T. C. v. Pan Motor Co. and Samuel C. Pandolfo*, 2 F. T. C. D. 413.

(27) *F. T. C. v. Silvex Co.*, 1 F. T. C. D. 301.

le gouvernement. La *Federal Trade Commission* se rendit compte aisément que cette déclaration était mensongère et en ordonna la cessation (28).

Un autre cas de « fausse réclame » est relatif à la publicité faite par un grossiste en chaussures dans le but de laisser croire au consommateur qu'il était lui-même fabricant de chaussures, en même temps qu'agent de vente d'autres fabriques. La Commission démontra la fausseté de cette réclame et interdit à ce grossiste de continuer à se présenter comme fabricant de chaussures et agent d'autres fabricants (29).

Un détaillant très entreprenant du commerce des bois de charpentes et autres matières premières destinées aux entreprises de construction, alléguait dans sa réclame que certains de ses concurrents avaient été frappés par une ordonnance de la *Federal Trade Commission*, dont il citait le texte. La Commission, bien placée pour savoir la vérité, reconnut l'erreur et ordonna à ce détaillant audacieux de renoncer à l'avenir à pareil procédé (30).

Une *corporation* engagée dans la fabrication et la vente de matières analogues, affirmait, dans ses réclames, que l'acheteur pouvait faire une économie de 25 à 50 % en s'adressant à lui. Elle ajoutait que c'était à lui que les entrepreneurs de bâtiments avaient l'habitude d'acheter leurs matières premiè-

(28) *F. T. C. v. A. E. Lind*, 3 F. T. C. D. 130.

(29) *F. T. C. v. C. L. Chase*, 1 F. T. C. D. 495.

(30) *F. T. C. v. Gordon van Tyne Co.*, 1 F. T. C. D. 316.

res. La *Federal Trade Commission* trouva cette réclame fausse et déloyale et en ordonna la cessation (31).

Une autre hypothèse de « fausse réclame » est relative au cas d'une *corporation* engagée dans la fabrication de bonbons, qui disait, dans ses réclames, qu'elle vendait ses produits au-dessous du coût de production. La *Federal Trade Commission*, ayant démontré la fausseté de cette affirmation, ordonna à cette *corporation* d'en cesser la publication (32).

Une série de décisions très intéressantes de la *Federal Trade Commission* frappent des pratiques fréquemment employées par les détaillants effectuant des « ventes en combinaison » (*combination sales*), c'est-à-dire des ventes portant sur une série d'articles moyennant le versement d'une somme unique.

Une société vendait une série d'articles pour un certain prix, et affirmait dans sa réclame que, si le consommateur achetait ces articles séparément, il lui faudrait payer un prix beaucoup plus élevé qu'en les lui achetant en bloc. La Commission démontra qu'il n'en était rien et que l'achat au détail revenait sensiblement moins cher que l'achat en bloc. Aussi ordonna-t-elle à cette société de ne plus continuer ce genre de réclame (33).

Un problème analogue s'est posé dans le *Sears*

(31) *F. T. C. v. Chicago Mill Works Supply Co.*, 1 F. T. C. D. 488.

(32) *F. T. C. v. E. J. Brach and Sons*, 1 F. T. C. D. 186.

(33) *F. T. C. v. J. B. Cohn*, 2 F. T. C. D. 188.

Roebuck Case (34). Cette société avait, pendant la guerre de 1914-1918, publié à grands frais qu'elle pouvait vendre le sucre beaucoup moins cher que n'importe quel détaillant, en raison de ses gros achats et de son plus grand débit. Mais, pour pouvoir lui acheter du sucre si bon marché, il fallait que le consommateur acceptât en même temps une certaine quantité d'autres marchandises. Après enquête, la *Federal Trade Commission* reconnut que cette société vendait en fait le sucre au-dessous du coût de production, mais qu'elle récupérait cette perte par le gain réalisé sur la vente des autres marchandises. La Commission déclara que cette pratique trompait le consommateur et nuisait aux autres commerçants. Elle en ordonna la cessation. Sa décision fut frappée d'appel (35). La cour de circuit d'appel la confirma en s'appuyant sur les mêmes motifs.

Une autre série de décisions de la Commission vise l'emploi de la « fausse réclame » pour la vente d'articles usagés et remis à neuf.

La première affaire relative à cette question est celle d'une *corporation* vendant des machines à écrire usagées et remises en état. Ses réclames faisaient croire au public que les machines vendues étaient neuves, alors qu'il ne s'agissait en réalité que de machines usagées et habilement remises à neuf.

(34) *F. T. C. v. Sears Roebuck & Co.*, 1 F. T. C. D. 163. Voir aussi; *F. T. C. v. Commonwealth Co.*, 3 F. T. C. D. 46; *F. T. C. v. Big Four Grocery Co.*, 3 F. T. C. D. 338; *F. T. C. v. Allen-Harley*, 4 F. T. C. D. 31.

(35) *Sears Roebuck & Co., v. Federal Trade Commission*, 258 Fed. 307-310.

La *Federal Trade Commission* ordonna à cette corporation de mettre fin à cette publicité mensongère (36).

Un groupe de sociétés achetait des pneumatiques d'automobiles très usagés, les remettait à neuf et grattait le nom du fabricant. Ces sociétés usaient d'une large publicité, tendant à faire croire au consommateur que leurs pneus étaient fabriqués de toutes pièces. La *Federal Trade Commission* interdit cette réclame trompeuse (37).

Un commerçant engagé dans la distribution de films cinématographiques avait baptisé un ancien film d'un autre nom, pour le présenter comme nouveau. Ses réclames affirmaient que ce film n'avait jamais été projeté sur l'écran. La *Federal Trade Commission*, ayant pris connaissance de cette pratique, en ordonna la cessation; car il s'agissait d'un procédé déloyal de concurrence (38).

L'attitude énergique de la *Federal Trade Commission* dans ces diverses affaires et surtout sa confirmation judiciaire dans le *Sears Roebuck Case* ont exercé une grande influence sur les procédés de réclame. Les hommes d'affaires américains, afin d'éviter des scandales peu profitables au bon renom de

(36) *F. T. C. v. Typewriter Emporium*, 1 F. T. C. D. 105.

(37) *F. T. C. v. E. P. Janes, S. A. Paul, Ironclad Tire Co., Queen Rubber Co., Overoad Tire Co., and Worth More Tire Co.*, 1 F. T. C. D. 380. Voir aussi: *F. T. C. v. Wm. J. Batcheller, Geo. Batcheler, and Akron Tire Co.*, 2 F. T. C. D. 119; *F. T. C. v. Goodwear Tire and Tube Co.*, 2 F. T. C. D. 216.

(38) *F. T. C. v. Royal Corp., The Mothers of Liberty Picture, and The Monopole Pictures Co.*, 2 F. T. C. D. 88.

leur maison, se sont décidés à rédiger leurs réclames d'une façon plus conforme à la vérité. Le commerce américain a été d'autant plus facilement purgé de cette pratique qu'elle n'est pas trop répandue aux Etats-Unis et qu'elle est nettement condamnée par la plupart des grandes firmes, qui tiennent à ce que la renommée de leurs produits ne soit pas usurpée.

La *Federal Trade Commission* a d'ailleurs été efficacement secondée dans sa tâche par de nombreux journaux et revues américaines qui refusent d'accepter les réclames mensongères.

D. — Pratiques tendant à tromper le consommateur sur le prix de vente des marchandises

Certains commerçants et fabricants américains avaient pris l'habitude de marquer sur leurs marchandises des prix fictifs, 4 à 5 fois plus élevés que les prix normaux de vente. Le détaillant biffait d'un trait le prix marqué par le grossiste et inscrivait à côté son prix de vente, évidemment beaucoup moins élevé. Le consommateur se figurait alors avoir découvert une occasion excellente et s'empressait d'acheter un objet si bon marché. Cette pratique est très répandue dans le commerce des rasoirs, stylographes, pierres à rasoirs et canifs. Sans doute, les grandes sociétés, soucieuses d'acquérir une juste renommée commerciale, n'en usent pas. Mais elles pâ-tissent du fait que des concurrents malhonnêtes s'en servent sans scrupule. Bien qu'il ne s'agisse pas là

d'une fraude grave, la *Federal Trade Commission* s'est attachée sérieusement à sa répression.

Un des premiers cas qui s'est posé à sa vigilance est celui d'une firme engagée dans la vente des stylographes. Elle les envoyait aux détaillants avec un prix marqué de 1,50 dollar, mais ceux-ci ne les vendaient jamais plus de 25 cents, pour encourager les acheteurs à profiter d'une si bonne occasion. La *Federal Trade Commission* ne se laissa pas abuser par les apparences et enjoignit à cette firme d'user d'autres procédés (39).

Une société, engagée dans la vente en gros d'articles de coutellerie, avait mis en vente des canifs, portant l'effigie d'une baigneuse, au prix marqué de 1,50 dollar. Mais les détaillants ne les lui achetaient que 4,25 à 4,75 dollars la douzaine. Le prix marqué ne pouvait donc être que fictif. Aussi, la *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, ordonna-t-elle à cette société de cesser cette pratique (40).

Mais le cas le plus intéressant en matière de prix fictifs est à coup sûr celui de la *Chicago Portrait Company* (41).

Cette compagnie était engagée dans la vente des agrandissements et des reproductions de photographies. Elle leur donnait l'apparence de la peinture au moyen de procédés spéciaux. La publicité consistait à envoyer à la ville, comme à la campagne, des

(39) *F. T. C. v. Berk Bros.*, 2 F. T. C. D. 377.

(40) *F. T. C. v. Singer, Stern & Co.*, 4 F. T. C. D. 338.

(41) *F. T. C. v. Chicago Portrait Co.*, 5 F. T. C. D. 396.

agents de vente qui circulaient de maison en maison pour essayer d'obtenir des commandes. Ils affirmaient pour cela que le prix d'un portrait était de 20 dollars, mais que, pour faire plaisir aux clients, on les vendait 10 dollars et on y ajoutait une prime consistant en un autre portrait de même qualité. La *Federal Trade Commission* trouva cette pratique abusive, en ce qu'elle trompait l'acheteur sur le prix de vente véritable de ces portraits. Elle reprocha aussi à cette société d'user dans sa réclame de termes excessifs pour dépeindre la qualité de sa marchandise.

Il est vrai, qu'à l'occasion de cette affaire, M. le Commissaire Van Fleet avait exprimé une opinion dissidente. Selon lui, les clients n'avaient pas été réellement trompés. Ils ne payaient pas, en effet, plus cher qu'ils n'auraient dû. D'ailleurs, aucun d'eux ne s'était jamais plaint. Il n'y avait donc pas intérêt public à intervenir. Cependant, la Commission en a jugé différemment et avec raison. Elle a ordonné à la compagnie incriminée de cesser ces pratiques.

E. — Les rabais secrets

Certains fabricants et grossistes américains avaient pris l'habitude d'accorder aux détaillants des rabais et des commissions secrètes, afin de les inciter à s'adresser à eux, de préférence à leurs concurrents. Ceux-ci ont, en effet, tout intérêt à vendre le produit qui leur rapporte les plus gros bénéfices. Et, comme

l'acheteur se fie volontiers à l'avis de son fournisseur, celui-ci s'empressait de lui vendre les articles les plus rémunérateurs. Ainsi, le fabricant qui n'utilise pas de ce procédé se trouve engagé dans une lutte inégale. Cela l'amène à imiter ses concurrents, de sorte que pareille pratique doit finir inévitablement par se généraliser.

On conçoit alors quelle source de perturbations elle est pour le commerce, et c'est en définitive le consommateur qui en supporte les conséquences.

Un des premiers cas, où cette question s'est posée, est celui de la *Muenzen Specialty Company*, détaillante dans le commerce des aspirateurs de poussière. Cette firme, qui se présentait comme très experte en matière d'aspirateurs, prétendait qu'elle n'avait aucun intérêt à vendre un appareil plutôt qu'un autre. Aussi les acheteurs s'adressaient-ils à elle en toute confiance pour lui demander un avis désintéressé sur l'appareil qui lui semblait préférable. Or, cette firme recommandait toujours spécialement deux marques. Une enquête de la *Federal Trade Commission* démontra que ce n'était pas sans raison. Cette société avait, en effet, un intérêt financier à recommander la vente de ces deux marques plutôt que celle des autres. Bien plus, elle n'hésitait pas à jeter le discrédit sur les appareils des maisons concurrentes : ce qui constitue au premier chef un procédé déloyal de concurrence. La *Federal Trade Commission* déclara cette pratique abusive et ordonna à la firme de cesser de se présenter comme un expert impartial en matière d'aspirateurs de poussière et de jeter le discrédit

sur les autres marques d'appareils qu'elle mettait en vente (42).

Un fabricant de matières premières destinées aux entreprises de construction accordait des commissions secrètes aux entrepreneurs de bâtiments et aux charpentiers, afin de les pousser à vendre de préférence leurs matériaux. La *Federal Trade Commission* trouva ce procédé déloyal et en ordonna la cessation (43).

Dans une série de décisions, un peu différentes, la *Federal Trade Commission* a condamné très rigoureusement la pratique qui consiste, pour une firme, à accorder des commissions secrètes aux employés des détaillants afin de leur donner plus d'intérêt à vendre ses produits.

C'est ainsi qu'un fabricant de peinture donnait des primes aux employés de ses clients afin de les inciter à vendre ses produits de préférence à ceux des autres fabricants. Ces primes consistaient en argenterie, en vêtements, chapeaux, valises, montres, etc.. La *Federal Trade Commission* proclama la déloyauté de cette pratique et la condamna (44).

Une société spécialisée dans la fabrication des ressorts de sommiers et autres articles de ce genre, accordait aux employés des détaillants, et avec la permission expresse de ceux-ci, des primes en nature destinées à développer la vente de ses marchandises.

(42) *F. T. C. v. Muenzen Speciality Co.*, 1 F. T. C. D. 30.

(43) *F. T. C. v. Gordon-Van Tine Co.*, 1 F. T. C. D. 317.

(44) *F. T. C. v. Carter Paint Co.*, 2 F. T. C. D. 181.

La *Federal Trade Commission* condamna également cette pratique (45). Mais cette décision fut infirmée en appel, parce que, déclara la cour de circuit d'appel, le fait de donner des primes aux employés d'un détaillant pour développer la vente d'un produit, mais avec le consentement de leur patron, ne constitue pas un procédé déloyal de concurrence (46).

F. — Corruption d'employés

La série des décisions de la Commission relatives à la corruption d'employés est au nombre des plus importantes de celles qui forment la vaste jurisprudence qu'elle a élaborée pour assainir le commerce. La pratique visée ici consiste dans le fait pour un commerçant de donner des primes, des commissions ou autres émoluments aux employés d'un patron, chargés d'effectuer des achats, pour les inciter à lui donner la préférence.

Dans un rapport spécial, adressé par la Commission au Congrès des Etats-Unis (47), elle signale l'ampleur que revêt cette pratique de corruption commerciale. Elle est d'un usage courant dans nombre d'industries et se pratique au moyen de dons en espèces

(45) *F. T. C. v. Kinney-Rome Co.*, 2 F. T. C. D., 442. Voir aussi : *F. T. C. v. Royal Easy Chair Co.*, 2 F. T. C. D. 139; *F. T. C. v. Shotwell Mfg. Co.*, 3 F. T. C. D. 25.

(46) *Kinney-Rome Co., v. Federal Trade Commission*, 275 Fed. 665.

(47) *Annual Report of the Federal Trade Commission*, 1920, pp. 52-54.

ou en nature. Il va sans dire d'ailleurs que c'est, en définitive, le client qui paye les frais de la corruption de ces employés.

Il s'agit là d'un délit qui tombe sous le coup de la loi criminelle. La Commission, n'étant pas une cour de justice, ne peut néanmoins poursuivre cette pratique que comme un procédé déloyal de concurrence commerciale.

La Commission s'est heurtée, dans son enquête sur cette question, à bien des difficultés, et notamment au cynisme avec lequel de nombreux employés considéraient cette pratique comme absolument normale et légitime. C'est ainsi que l'un d'entre eux déclarait froidement à un agent de la Commission que ce n'était que justice qu'il pût exiger une commission de 10 % sur tous les achats qu'il faisait pour le compte de son patron, et que l'indélicatesse n'apparaissait qu'au delà de ce chiffre. Bien mieux, un employé, persuadé du droit qu'il avait d'exiger pareilles primes, s'adressa à la Commission pour qu'elle contraignît la société qui les lui avait promises à les payer.

Et pourtant, 14 états avaient voté des statuts réprimant pareille pratique. Ils n'ont aucunement contribué à enrayer son développement. C'est pourquoi la Commission leur délivre un brevet de carence en concluant à la nécessité d'une intervention du législateur fédéral en cette matière.

En attendant, dans toute une série de décisions, elle a sévèrement poursuivi ces procédés. La première hypothèse où elle fut amenée à intervenir est celle

d'une société adonnée à la fabrication de la levure pour la boulangerie. Elle avait l'habitude de donner des étrennes, des cadeaux, d'offrir des repas, des boissons, des cigares, des billets de théâtre et autres gratifications aux employés de ses clients, dans le but d'augmenter la vente de la levure. La *Federal Trade Commission* ordonna la cessation de cette pratique (48).

Elle eut affaire ensuite à une société engagée dans la fabrication et la réparation de machines. Celle-ci donnait aux employés de ses clients des sommes d'argent pour amener leurs patrons à lui faire d'importants achats. Cette pratique fut condamnée (49).

Une compagnie, engagée dans la fabrication de colles, la *Baeder, Adamson and Company*, afin d'obtenir des commandes de la *Victor Talking Machine Company*, versait des commissions de 5 % du montant total des ventes à une employée de cette dernière. L'employée avait perçu plus de 34.000 dollars sans que son patron en ait été informé. En définitive, les prix payés par la *Victor Talking Machine Company* pour cette colle étaient nettement supérieurs aux prix des colles de même qualité, fabriquées par d'autres sociétés. En présence de ces faits, la *Federal Trade Commission* ordonna à la *Baeder, Adamson and Company* de cesser la pratique qui consistait à payer des commissions aux employés de ses clients afin de vendre ses marchandises (50).

(48) *F. T. C. v. Fleischmann Yeast Co.*, 1 F. T. C. D. 119.

(49) *F. T. C. v. George Muench*, 1 F. T. C. D. 370.

(50) *F. T. C. v. Baeder Adamson Co.*, 4. F. T. C. D. 292.

Mais c'est dans le commerce des fournitures pour vaisseaux de la marine marchande que la pratique de la corruption commerciale est le plus développée. Il est permis d'affirmer que, si un fournisseur de la marine de commerce désire vendre ses marchandises, il lui est absolument nécessaire de remettre des commissions importantes aux officiers des navires. En général, ces commissions, versées au capitaine ou à l'ingénieur en chef, sont de 5 à 10 % du montant des commandes, sans compter les frais de divers amusements et divertissements offerts au capitaine. Dans toute une série d'arrêts, la *Federal Trade Commission* a frappé cette pratique.

Le cas de la *F. G. Mc Farlane Company* est le plus typique. Elle était engagée dans le commerce des fournitures pour bateaux marchands et notamment pour ceux ayant leur port d'attache à la Nouvelle Orléans. Quand un vaisseau entraînait dans ce port, elle invitait le capitaine à venir loger dans une chambre attenante à ses bureaux et connue sous le nom de « chambre du capitaine ». Puis le capitaine était invité, aux frais de la compagnie, à des dîners, à des parties d'automobile, à des soirées théâtrales, à des matches de boxe et autres amusements adaptés à ses goûts. Mais surtout, la compagnie lui payait de grosses commissions sur toutes les commandes de fournitures qu'il lui procurait. Pendant l'année 1918, cette compagnie avait ainsi dépensé 7.281 dollars pour les amusements offerts aux capitaines et 10.976 dollars en commissions. Il faut noter, d'ailleurs, que la solde des capitaines est assez minime; et que beaucoup

d'entre eux comptent sur les commissions ainsi reçues pour l'arrondir. D'autre part, quand un capitaine a passé huit à neuf mois en mer, il trouve tout naturel de se distraire, surtout aux frais d'autrui. La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, ordonna à la *F. G. Mc Farlane Co.* de cesser ces pratiques (51).

Il est toute une série de cas très analogues que nous n'avons pas jugé utile d'analyser ici (52).

Il faut remarquer que, dans ses décisions relatives aux corruptions d'employés, la *Federal Trade Commission* n'avait jamais distingué suivant que les commissions étaient payées en espèces ou consistaient en dons en nature. Cette dernière forme est presque universellement admise aux Etats-Unis. Ces dons consistent le plus souvent en cigares et en invitations à dîner.

Mais le cas de la *New Jersey Asbestos Company*, qui met bien en évidence l'attitude des cours fédérales en cette matière, a amené la Commission à changer sa manière de voir. Cette Compagnie avait l'habitude de donner des cigares, des liqueurs, des billets de théâtre et d'offrir des dîners aux employés de leurs clients, afin de développer leur commerce. La

(51) *F. T. C. D. v. F. G. Mc Farlane*, 4 F. T. C. D. 292.

(52) Parmi ces cas voir: *F. T. C. v. Essex Varnish Co.*, 1 F. T. C. D. 138; *F. T. C. v. The Printers' Roller Co.*, 1 F. T. C. D. 244; *F. T. C. v. Stewart, Dickson & Co.*, 1 F. T. C. D. 331; *F. T. C. v. Wall Rope Works, Inc.*, 1 F. T. C. D. 468; *F. T. C. v. Standard Soap Mfg. Co.*, 1 F. T. C. D. 480; *F. T. C. v. The Engineering Supply Co.*, 2 F. T. C. D. 262; *F. T. C. v. Federal Color & Chemical Co.*, 2 F. T. C. D. 71; *F. T. C. v. Marine Supply Co.*, 2 F. T. C. D. 107; *F. T. C. v. Cowles Ship Supply Co., Inc.*, 3 F. T. C. D. 235; *F. T. C. v. Sealwood Co.*, 4 F. T. C. D. 65.

Federal Trade Commission lui enjoignit de cesser cette pratique (53). Saisie par un pourvoi de la Compagnie, la cour de circuit d'appel admit que les commissions payées en espèces ou les dons en nature offerts aux employés de détaillants constituaient une fraude, mais qu'il n'en était pas de même du fait d'offrir des gratifications aussi peu importantes que des cigares, dîners et billets de théâtre (54).

Depuis cet arrêt, la *Federal Trade Commission* a donc dû limiter son intervention aux cas où la corruption des employés se réalise par des dons en espèces ou en nature et admettre la pratique consistant à leur offrir de menus plaisirs. Si, en effet, elle est peu honnête, elle ne présente pas une gravité telle qu'on puisse l'assimiler à un procédé de corruption. Elle est d'ailleurs universellement répandue et nous ne croyons pas qu'il y ait un intérêt pratique bien considérable à la supprimer. L'important est que les formes grossières de corruption d'employés aient été sévèrement frappées. Les travaux de la Commission, à cet égard, ont eu les résultats les plus heureux et nous espérons que le Congrès américain fera œuvre de législation, dans le sens indiqué dans le rapport précité.

(53) *F. T. C. v. New Jersey Asbestos Co.*, 1 F. T. C. D. 472.

(54) *New Jersey Asbestos Co., v. Federal Trade Commission*, 254 Fed. 509.

G. — Pratiques visant à jeter le discrédit sur des concurrents et à entraver leur activité

Ces pratiques, heureusement peu répandues, se présentent sous plusieurs formes.

Le cas le plus important en cette matière est celui de la *Sears Roebuck and Company* (55). Pendant la guerre de 1914-1918, elle vendait du sucre à un prix inférieur au coût de revient. Les clients devaient, pour avoir le droit de bénéficier de ce tarif de faveur, acheter avec le sucre, une certaine quantité d'autres marchandises. Dans sa réclame, elle déclarait que si elle seule vendait le sucre si bon marché, c'est que les autres maisons faisaient des bénéfices exagérés. En présence des faits, la Commission enjoignit à cette compagnie de cesser de vendre le sucre à perte et de présenter ses concurrents comme des commerçants déloyaux. Cette décision fut confirmée en appel (56).

Un fabricant de ventilateurs pour moteurs d'automobiles, avec roulement sur rouleaux, déclarait dans sa réclame que son procédé était nettement supérieur à celui employé dans la fabrication des ventilateurs avec roulement sur billes. Pour appuyer cette affirmation et démontrer au public la mauvaise qualité

(55) *F. T. C. D. v. Sears Roebuck & Co.*, 1 F. T. C. D. 163.

(56) *Sears Roebuck & Co., v. Federal Trade Commission*; 258 Fed. 307-309.

des ventilateurs munis de roulements sur billes, il se mit lui-même à en fabriquer et à les écouler sur le marché à très bas prix. La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, condamna la pratique employée par ce fabricant comme ayant pour but de jeter le discrédit sur d'autres commerçants (57).

Un fabricant de jantes amovibles pour automobiles se trouvait gêné par la concurrence d'une autre société. Il entreprit donc une campagne destinée à jeter le discrédit sur ce concurrent, qu'il allait jusqu'à traiter de « pirate ». Il déclarait que les jantes de sa fabrication étaient des contrefaçons, et qu'il était fort dangereux de s'en servir. D'autre part, il essaya systématiquement de s'approprier les moyens de réclame de ce concurrent, en persuadant les détaillants de lui remettre ses affiches et autres moyens de réclame. La *Federal Trade Commission* condamna cette pratique (58).

Une société, engagée dans le commerce du lait, avait établi plusieurs locaux à la campagne dans le but d'acheter directement le lait aux producteurs. Un de ses concurrents avait établi des locaux semblables dans le même but. Cette société, gênée par cette lutte à armes égales, essaya de faire pencher la balance en sa faveur en représentant aux producteurs de lait que la position financière de la maison concurrente était des plus précaires et qu'elle était même sur le point de faire faillite. Le résultat de cette manœuvre fut

(57) *F. T. C. v. Oakes Co.*, 3 F. T. C. D 36.

(58) *F. T. C. v. Keaton Tire et Rubber Co.*, 5. F. T. C. D. 335.

d'amener plusieurs employés de ce concurrent à quitter leur emploi pour venir travailler chez le défendeur. La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, ordonna à celui-ci de cesser à l'avenir d'user de ce procédé de concurrence déloyale (59).

H. — Espionnage commercial

L'espionnage commercial est pratiqué par certaines sociétés et individus américains, dans le but de se procurer les secrets de fabrication et les listes de clients de maisons concurrentes. Cette pratique, heureusement, est peu usitée aux Etats-Unis, et la ferme attitude prise par la Commission à son égard en a absolument enrayé le développement.

Le premier cas qui se présenta à l'attention de la Commission en cette matière est celui d'une *corporation* engagée dans la publication d'un journal commercial. Cette *corporation* essayait de se procurer des informations concernant les affaires, les conditions financières et la source des matières premières de certains détaillants qui ne faisaient pas partie d'une association de détaillants de bois de charpentes. Elle employait, à cet effet, un détective qui l'aidait dans cette tâche. Elle fournissait ensuite les informations ainsi obtenues aux entreprises faisant partie de l'association. La *Federal Trade Commission* condamna ces procédés d'espionnage (60).

(59) *F. T. C. v. Sunlight Creameries*, 4 F. T. C. D. 55.

(60) *F. T. C. v. Botsford Lumber Co.*, 1 F. T. C. D. 60.

Une entreprise de vente de conserves alimentaires essayait d'imposer à tous ses détaillants des prix fixes. Pour assurer l'observation de ces prix, elle avait offert la somme de 100 dollars à tout individu qui lui fournirait la preuve que des détaillants vendaient ses conserves alimentaires à des prix inférieurs. La *Federal Trade Commission* ordonna à cette société la cessation de cette pratique (61).

Une autre société, adonnée à la fabrication de jantes d'automobiles amovibles, avait à sa solde un détective chargé de se procurer les listes de clients et des informations secrètes concernant certains de ses concurrents. Cette pratique fut frappée d'un ordre de cessation par la Commission (62).

Une entreprise de fabrication de savons et bougies qui utilisait des graisses et des déchets de viande de boucherie, avait l'habitude d'envoyer un employé avec une voiture chez des bouchers pour prendre leurs déchets. Les concurrents de cette société utilisaient la même méthode. Afin de se procurer les secrets commerciaux et la liste des bouchers en relation avec un de ses concurrents, elle fit suivre et espionner la voiture de ce dernier par la sienne propre. La *Federal Trade Commission* condamna ce procédé (63).

(61) *F. T. C. v. C. W. Baker & Co.*, 1 F. T. C. D. 452.

(62) *F. T. C. v. The Oakes Co.*, 3 F. T. C. D. 36.

(63) *F. T. C. v. United Rendering Co.*, 3 F. T. C. D. 284. Voir aussi les cas fédéraux: *U. S. v. Eastman Kodak Co.*, *Decrees and Judgements in Federal Anti-trust Cases*, 478; *U. S. v. Bowser & Co.*, *Decrees and Judgements in Federal Anti-trust Cases*, 587; *U. S. v. National Cash Register Co.*, *Decrees and Judgements in Federal Anti-trust Cases* 587; *U. S. v. National Association of Retail Druggists*, *Decrees and Judgements in Federal Anti-trust cases* 115.

* *

Ces décisions de la *Federal Trade Commission* relatives aux pratiques commerciales déloyales, constituent une jurisprudence d'ensemble dont le besoin se faisait vivement sentir depuis longtemps. Les cas que nous venons d'examiner démontrent clairement combien, avant l'intervention de la Commission, la déloyauté et la fraude étaient de mode dans le commerce américain. Tout le monde, d'ailleurs, en pâtissait : commerçants, industriels et consommateurs ; mais, ce qui est plus grave, c'est que le développement de ces pratiques avait coïncidé avec la généralisation dans le commerce d'une mentalité dont la souplesse échappait à tout scrupule. La corruption y était la règle et quelque catastrophe aurait fini par tout ébranler lorsque, par bonheur, la *Federal Trade Commission* est intervenue. Faisant preuve d'une impitoyable sévérité, ne reculant ni devant les menaces, ni devant les embûches, elle a poursuivi son œuvre d'assainissement du commerce. On l'a accusée, il est vrai, d'avoir usé d'une rigueur excessive, d'avoir frappé également les fraudes graves et des pratiques dont la généralité impliquait l'innocence. Mais le développement de procédés peu graves en soi, mais toutefois très immoraux, est l'indice le plus sûr d'une dépravation du sentiment de l'honneur : sentiment si nécessaire au fonctionnement normal du commerce. D'ailleurs, en matière de morale, il ne s'agit pas tant de classer et de peser les divers degrés de l'immorali-

té que de distinguer ce qui est immoral de ce qui ne l'est pas. C'est donc avec raison que la Commission a réprimé avec la même sévérité toutes les pratiques déloyales. Elle a ainsi fortement contribué à faire respecter dans le monde des affaires les principes indispensables d'honnêteté et de loyauté.

Son action, d'ailleurs, nous l'avons vu, n'a fait, dans certains cas, que se superposer à des remèdes légaux. C'est ainsi qu'en matière de corruption d'employés la partie lésée peut toujours s'adresser à une juridiction criminelle pour la réparation du tort qui lui a été causé. Il en est ainsi également en cas de discrédit. De même la contrefaçon peut donner lieu à des poursuites devant les cours d'équité. Il faut ajouter que certains bureaux du gouvernement fédéral sont chargés de contrôler la qualité des marchandises mises en vente, ainsi que l'emploi d'étiquettes mensongères. Un commerçant qui se prétend lésé par ces pratiques pourra donc s'adresser à l'un de ces bureaux.

Enfin, le consommateur qui subit un dommage du fait des pratiques usitées par des commerçants et industriels, peut en poursuivre la réparation soit devant les cours d'état, soit devant les cours fédérales.

On peut se demander pourquoi, dans ces diverses hypothèses, les intéressés s'adressent de préférence à la *Federal Trade Commission*. Nous avons aperçu l'une des faces de la question à propos du *misbranding*. Il nous reste à l'examiner dans son ensemble.

Et d'abord, il est plus avantageux de s'adresser à la Commission qu'à une cour de justice, en ce sens

que les poursuites n'y entraînent aucun frais. Cela est surtout intéressant quand la pratique incriminée ne présente pas une très grande gravité.

Un autre avantage tient au fait que la Commission ne divulgue jamais le nom des plaignants. Ainsi, un détaillant qui hésitera à poursuivre devant une cour les procédés d'un grossiste, par crainte de représailles probables, déposera une plainte devant la Commission avec la tranquillité que lui garantit un *incognito* certain.

La grande publicité qui accompagne les décisions de la Commission contrebalance avantageusement, nous l'avons vu, les inconvénients qui résultent de ce qu'elles ne sont pas directement exécutoires et ne peuvent pas porter condamnation à des dommages-intérêts.

Un quatrième avantage qui intéresse directement le public, tient au fait que la Commission n'intervient jamais que lorsque l'intérêt public est en cause. Les cours de justice tiennent grand compte, au contraire, de considérations d'espèce et de questions n'intéressant que les parties en cause. Aussi les décisions de la Commission ont-elles, de ce fait, une portée beaucoup plus générale que les sentences judiciaires.

Il semble que, dans certaines de ces décisions, l'action de la Commission se soit superposée à celle de la juridiction du Département de l'Agriculture des Etats-Unis. Ce Département est chargé d'appliquer plusieurs lois fédérales. Parmi celles-ci le *Pure food and drug act* (loi ayant pour but de régler la qualité des denrées alimentaires et des drogues) du 30 juin

1906, lui confère les plus grands pouvoirs (64), et notamment celui de poursuivre les individus ou sociétés engagés dans le commerce des denrées alimentaires et des drogues, toutes les fois qu'ils les auront falsifiées ou désignées par des étiquettes mensongères. La signification et la portée des termes « falsification » et « fausses étiquettes », ont été nettement définies par cette loi (65).

Une autre loi interdit la vente des viandes sous des étiquettes trompeuses et charge le Département de l'Agriculture de veiller au respect de cette prohibition.

Pourquoi donc la *Federal Trade Commission* est-elle intervenue dans ces cas où le Département de l'Agriculture aurait pu agir lui-même? Il faut noter que l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* ordonne, dans sa généralité, à la *Federal Trade Commission*, d'agir chaque fois qu'elle a raison de croire que des sociétés ou individus américains se servent de moyens de concurrence déloyaux. Il est donc naturel qu'elle soit intervenue à l'occasion des procédés visés par l'article 5 de l'Act alors même que son action faisait double emploi avec celle du Département de l'Agriculture.

(64) 34 *Statutes at Large*, 768.

(65) D'autres statuts fédéraux confèrent au Département de l'Agriculture d'autres pouvoirs de réglementation. Voir notamment: la loi du 26 avril 1910 ayant pour but de réglementer le commerce des insecticides et des fongicides; la loi du 24 août 1912 ayant pour but de réglementer le commerce de semences; et les lois du 30 juin 1906 et du 4 mars 1907 visant le commerce des viandes.

D'ailleurs, ces deux actions conjuguées ne visent pas tout à fait le même résultat : le Département de l'Agriculture agit surtout dans le but de protéger le consommateur contre les falsifications des denrées comestibles et des drogues; la *Federal Trade Commission* intervient, de son côté, pour protéger le consommateur, les commerçants et les industriels contre les pratiques commerciales déloyales.

D'autre part, il semble bien que le Département de l'Agriculture ne se soit pas montré assez sévère dans l'application de ces statuts. La *Federal Trade Commission*, au contraire, a agi avec vigueur. Et le fait que les hommes d'affaires et les consommateurs se sont adressés à elle, plutôt qu'au Département de l'Agriculture, démontre leur confiance dans son intervention.

Mais, en dehors des pratiques commerciales déjà frappées par le droit commun ou les statuts, le *Federal Trade Commission Act* a ouvert à la Commission tout un champ d'activité nouveau. Cela lui a permis d'élaborer toute une jurisprudence relative à des procédés de concurrence qui n'avaient jamais été l'objet d'une réglementation quelconque.

Et, il est heureux que le législateur américain n'ait pas confié la connaissance de ces questions nouvelles aux tribunaux de droit commun. Leurs tentatives malheureuses d'application du *Sherman Act* démontrent assez leur incompétence en matière économique. La *Federal Trade Commission*, au contraire, est composée de spécialistes de ces questions et leurs décisions témoignent d'une connaissance approfondie.

die du commerce et de l'industrie. Sans doute, ne sont-elles pas à l'abri de toute critique, mais il est permis d'espérer, qu'avec plus d'expérience, la Commission saura rendre des décisions absolument satisfaisantes.

SECTION II

Les décisions de la Federal Trade Commission relatives aux pratiques qui tendent à restreindre le commerce

Le merveilleux essor économique de l'Amérique, pendant le dernier quart du xix^e siècle et le début du xx^e, fut la source de bouleversements profonds de la vie des affaires. Les règles de droit qu'on essaya de leur appliquer, soit qu'elles fussent peu adaptées aux nécessités nouvelles, soit qu'elles fussent toujours débordées par des progrès trop rapides, se montrèrent impuissantes à assumer leur tâche d'organisation économique du pays.

C'est ainsi que le législateur fut amené, en 1890, à doter le droit américain d'un *standard* (66) destiné à régler les questions de monopole et de *restraint of trade*. Malheureusement, les cours fédérales, composées de juges peu compétents en matière économique, ne l'appliquèrent pas d'une façon satisfaisante. D'autre part, à partir de 1890, les données du problème évoluèrent rapidement avec de nouveaux

(66) Voir SANHOURY, *Les restrictions contractuelles à la liberté individuelle de travail dans la jurisprudence anglaise. — Contribution à l'étude comparative de la règle de droit et du standard juridique*, Tome X de la Bibliothèque de l'Institut de Droit Comparé de Lyon, pp. 1-74 et la préface de M. Lambert.

progrès économiques, de sorte qu'en 1914 la question des monopoles avait cédé la première place à celle des procédés de concurrence et des pratiques commerciales tendant à restreindre la liberté du commerce.

Le législateur de 1914 s'en est fort bien rendu compte. Et c'est pour cela qu'il a cru qu'il convenait, pour trancher le problème des *trusts* et de la spéculation illicite, de poursuivre avant tout les pratiques commerciales déloyales. En élaborant le *Federal Trade Commission Act*, il créa un nouveau *standard* destiné à parer aux abus de la nouvelle organisation commerciale des Etats-Unis. Il confia son application à la *Federal Trade Commission*. Ce *standard* visait deux catégories de pratiques commerciales nuisibles : 1° Les pratiques commerciales déloyales susceptibles de nuire aux consommateurs, industriels et commerçants, et 2° les pratiques commerciales susceptibles de restreindre le commerce.

Dans la première section de ce chapitre, nous avons analysé et commenté les plus importantes décisions de la *Federal Trade Commission* relatives aux pratiques commerciales déloyales. Il nous reste donc à étudier celles qui visent les pratiques commerciales de *restraint of trade*.

Celles-ci ne se présentent pas à nous sous une forme immuablement figée. Elles se transforment et se développent constamment au fur et à mesure de l'élargissement du champ de la concurrence et de l'apparition de techniques commerciales plus âpres. Des règles de droit, par leur rigidité et leur inapti-

tude à s'adapter aux contingences économiques et sociales perpétuellement variables, eussent été incapables de résoudre un problème aussi mouvant. Il fallait, ici encore, faire appel à un *standard*, quitte à n'en point confier l'application, comme après 1890, à des tribunaux incompétents, mais à une commission composée de spécialistes impartiaux, la *Federal Trade Commission*.

Il est vrai que, dans un certain sens, toute opération commerciale tend à restreindre le commerce. Le boucher d'un quartier, tout en s'adonnant à des opérations parfaitement légitimes et loyales, porte atteinte, par son activité, au commerce de tous les autres bouchers de ce quartier. Cependant, nous ne saurions frapper cet acte de *restraint of trade*; car il se fonde sur le principe organisateur du régime économique actuel, sur le dogme de la liberté du commerce et de la concurrence. Mais cet exemple élémentaire montre assez quelles discriminations délicates sont nécessaires pour déterminer avec quelque précision ce qu'il faut entendre par l'expression: *restraint of trade*.

D'après la jurisprudence américaine, seraient en *restraint of trade* les opérations commerciales tendant à entraver déraisonnablement le libre exercice du droit de concurrence, quand bien même elles ne constitueraient pas en soi des pratiques malhonnêtes ou frauduleuses.

Nous ne songeons guère à conférer à cette définition un caractère absolu que seule motiverait une permanence de l'objet défini; permanence qui n'exis-

te pas dans la réalité. Le caractère essentiellement mouvant du milieu économique moderne oblige la jurisprudence à évoluer constamment, si elle veut demeurer au niveau des nécessités pratiques. Heureusement, la *Federal Trade Commission*, qui n'est paralysée dans ses travaux, ni par la routine, ni par des préjugés séculaires, semble avoir compris son devoir et s'être pliée à la nécessité de modeler constamment ses décisions sur les contingences extérieures qui conditionnent la vie du droit. C'est, dans une matière aussi fuyante, la seule garantie d'une bonne justice.

La Commission a, dès maintenant, accompli une besogne importante qui a beaucoup contribué au rétablissement d'un régime commercial plus normal. Nous allons passer successivement en revue les différents problèmes qui ont attiré son attention.

A. — Les politiques déloyales de prix

Ces politiques sont d'un usage fort ancien et tiennent une place importante dans l'histoire des luttes économiques qui ont eu les Etats-Unis pour terrain, depuis un demi-siècle. Parmi les firmes qui, aujourd'hui, jouissent de la plus grande prospérité, il en est beaucoup qui ne sont parvenues à cette situation prédominante qu'en usant sans scrupules de politiques déloyales de prix.

On distingue trois formes principales de politiques déloyales de prix.

En premier lieu, une société, dont le commerce est entravé par la concurrence de petites entreprises locales, baisse ses prix de vente dans les localités où ses modestes concurrentes exercent leur activité, jusqu'à les placer dans l'alternative d'une faillite ou de leur absorption par la grande firme. Souvent, des maisons américaines ont organisé, à cet effet, des sociétés spéciales de lutte dans les localités où leurs concurrents ont leur centre d'affaires, pour y pratiquer une politique de vente à perte. Il arrive même que plusieurs maisons se groupent afin de créer en commun des sociétés de lutte. Les pertes subies momentanément sont alors réparties entre les sociétés participantes. Parfois même des sociétés ont appliqué des marques de fabrique spéciales aux produits qu'elles vendaient ainsi à un prix inférieur au coût de revient, dans le but de ruiner leurs concurrents. Dans ces diverses hypothèses, il est facile à la société qui a pratiqué cette politique de récupérer ses pertes, lorsque la faillite des maisons concurrentes lui permet de hausser librement ses prix.

Une deuxième forme de politique déloyale de prix consiste à accorder des rabais, ou à distribuer gratuitement une certaine quantité de marchandises, dans le but de détourner la clientèle des concurrents.

La troisième forme réside dans les abus de la politique connue sous le nom de « vente à prix fixe ». Celle-ci n'est pas illégale en elle-même, mais elle peut être, aux mains de fabricants peu scrupuleux, un instrument de *restraint of trade*.

Ces brèves définitions suffisent à donner une idée

des difficultés auxquelles la *Federal Trade Commission* a pu se heurter dans la solution de ces problèmes. C'est notamment en ce qui concerne la deuxième et la troisième forme de politiques déloyales de prix, qu'il lui a fallu procéder à des enquêtes approfondies pour découvrir à partir de quel degré il y a un emploi abusif de ces pratiques, susceptible d'être frappé par application de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* ou de l'article 2 du *Clayton Act*.

Le cas de la *Compagnie Fleischmann* (67), fournit un exemple typique de politique déloyale de vente appartenant à la première forme. Cette compagnie, qui fabriquait à peu près 90 % de toute la levure comprimée employée par les boulangers américains, avait établi des prix « officiels » de vente pour ses produits. Dans certaines localités, d'autres fabricants de levure, quoique bien plus modestes, la concurrençaient d'une façon gênante, de sorte que son chiffre d'affaires y avait beaucoup baissé. Pour éliminer cette concurrence locale et parvenir à monopoliser la production de la levure, la Compagnie Fleischmann se mit à vendre à perte dans ces diverses localités. La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, trouva que cette pratique tendait à restreindre la liberté du commerce et constituait une violation de l'article 2 du *Clayton Act*. Après audience, elle en ordonna la cessation.

Un autre cas du même genre est celui d'une com-

(67) *F. T. C. v. Fleischmann Company*, 1 F. T. C. D. 119.

pagnie américaine de fabrication d'huiles pour les chemins de fer. Elle accordait des rabais à certaines compagnies de chemins de fer et pas aux autres. La *Federal Trade Commission* admit que cette pratique constituait une *price discrimination* abusive et tendant à restreindre le commerce des concurrents de cette compagnie. Ces rabais, en effet, n'étaient accordés qu'aux chemins de fer qui n'avaient pas acheté d'huile aux maisons concurrentes. La *Federal Trade Commission* ordonna donc à la compagnie de cesser d'accorder pareils rabais (68).

Une lutte, qui engageait le même problème, s'est déroulée autour de Philadelphie. Dans cette ville, plusieurs sociétés occupées de l'achat des déchets de boucherie destinés à la fabrication du savon et de la bougie, s'étaient mises d'accord sur les prix à payer aux bouchers. Et, il paraît, ce qui n'est pas surprenant, que les prix ainsi établis étaient plus bas que ceux déterminés par le libre jeu des lois économiques. En 1915, la compagnie Brown, engagée dans la même industrie dans une ville avoisinant Philadelphie, à Trenton, New Jersey, se mit à acheter des déchets aux bouchers de la première localité. Les sociétés, dont le siège social était à Philadelphie, adressèrent un ultimatum à la compagnie Brown, pour l'aviser qu'elle serait l'objet de sévères représailles, si elle ne cessait pas immédiatement ses achats dans cette ville. Mais elle eut la témérité de n'en pas tenir compte. Les sociétés de Philadelphie

(68) *F. T. C. v. Galena Signal Oil Co.*, 2 F. T. C. D. 446.

formèrent alors une corporation spéciale de lutte, la *United Rendering Company*; dans le seul but d'acheter des déchets de boucherie à Trenton. Cette corporation les payait à des prix excessivement élevés, de telle façon que la Compagnie Brown dut cesser de se fournir dans cette localité. Néanmoins, elle continuait à s'adresser aux bouchers de Philadelphie. Furieuses, les sociétés de cette ville s'entendirent pour élever les prix qu'elles y payaient pour les déchets, afin que la Compagnie Brown se trouvât dans l'impossibilité d'y continuer ses affaires. Elles pensaient parvenir par là à l'acculer à la faillite, puis, investies d'un monopole d'achat, elles se seraient empressées de baisser les prix pour récupérer leurs pertes. Leur tactique réussit pleinement. La Compagnie Brown tint pendant 4 mois. Sa résistance lui coûta 30.000 dollars, ce qui l'obligea à se laisser absorber par une autre société. La *Federal Trade Commission*, saisie de cette affaire, décida, après audience, que cette pratique restreignait la liberté du commerce et ordonna aux sociétés incriminées de cesser de s'entendre en vue de fixer les prix d'achat des déchets de boucherie et de poursuivre une politique destinée à empêcher leurs concurrents d'effectuer des opérations parfaitement légitimes (69).

Le cas fondamental (*leading case*), en ce qui concerne la deuxième forme de politique déloyale de prix est celui de la *Ward Baking Co.* (70). Cette

(69) *F. T. C. v. United Rendering Co.*, 3 F. T. C. D. 284.

(70) *F. T. C. v. Ward Baking Co.*, 1 F. T. C. D. 383.

firme, engagée dans l'industrie et le commerce de la boulangerie, entreprit, en 1917, une vigoureuse campagne de publicité dans la Nouvelle-Angleterre. Pendant toute sa durée, elle donnait gratuitement à tout acheteur de son pain, une quantité égale à celle qu'il avait achetée à titre de « réclame ». Pratiquement, il s'agissait donc d'un rabais de 50 % sur le prix de vente du pain. Evidemment, on était en présence non pas d'une politique permanente, mais seulement d'une mesure temporaire, destinée à accroître la clientèle de la *Ward Baking Co.* Et, en fait, des concurrents en furent très gênés. Après enquête et audience, la *Federal Trade Commission* trouva que cette pratique tendait à restreindre la liberté du commerce, et ordonna à la *Ward Baking Co.*, de cesser de donner du pain gratuitement dans le but de supprimer la concurrence.

Dans deux autres espèces, celle de la *Compagnie Fleischmann* que nous venons d'analyser et celle de la *National Distilling Company* (71), la *Federal Trade Commission* a été appelée à statuer sur la même question. Ces deux compagnies étaient engagées dans la fabrication et la vente de levure comprimée. Toutes deux distribuaient de la levure gratuitement à titre de « réclame ». La *Federal Trade Commission* décida que pareil procédé avait pour but de supprimer la concurrence et de restreindre le commerce. Elle en ordonna donc la cessation.

(71) *F. T. C. v. Fleischmann Co.*, 1 F. T. C. D. 119; et *F. T. C. v. National Distilling Co.*, 1 F. T. C. D. 88.

Les abus de la pratique dite de vente à prix fixe, constituent, dans l'opinion de la Commission, une troisième forme de la politique déloyale de prix. Cependant, nous l'avons déjà remarqué, cette pratique n'a rien d'illégitime en soi. Il faut donc distinguer son usage normal et son usage abusif, qui seul est critiquable. Pareille politique est d'un usage courant dans tous les pays présentant un grand développement économique. Elle y a été la source d'avantages indiscutables. Les sociétés qui pratiquent la vente à prix fixe le font généralement par souci de la bonne qualité et de la bonne renommée de leurs produits. Cette pratique établit l'égalité entre tous les consommateurs en empêchant les détaillants de consentir des prix de faveur à certains d'entre eux. En un mot, elle tend à rendre uniforme, à *standardiser* le régime commercial d'une firme donnée. Dans cette mesure, la politique des prix fixes est légitime. Bien mieux, elle garantit l'acheteur contre les bénéfices exagérés des détaillants. Malheureusement, certains de ceux-ci, croyant avoir intérêt à ne pas respecter les prix imposés, accordent des rabais à leurs clients, soit exceptionnellement, soit habituellement. Pareil procédé tend à troubler l'organisation commerciale du fabricant qui, parfois, a été d'un établissement fort coûteux. Ainsi lésés, ou se l'imaginant, par cette politique de vente de leurs produits au rabais (*cut price sales*) pratiquée par des détaillants récalcitrants, les fabricants exercent contre eux des représailles, dans le but de leur imposer leurs volontés.

C'est toujours à cette occasion que des abus se commettent.

Le problème de la vente à prix fixe, met en jeu trois intérêts également respectables : celui du fabricant, celui du détaillant et celui du consommateur. Le fabricant a tout intérêt à organiser scientifiquement la vente de ses produits, pour s'assurer des débouchés constants et éviter les fluctuations dans la demande qui tiennent, pour une bonne part, aux variations brusques des cours. La politique des prix fixes semble être le meilleur moyen de parvenir à cette fin. Le détaillant, lui, a tout intérêt à attirer le plus possible de clients, en usant de procédés légitimes et loyaux. Il est parfaitement libre de vendre ses marchandises moins cher que le prix marqué, s'il estime que l'accroissement de sa clientèle qui en résultera doit compenser la diminution de ses bénéfices. Quant au consommateur, son intérêt est de se procurer les produits dont il a besoin aux plus bas prix possibles.

Si l'on se place à un point de vue strictement scientifique, il est incontestable que le développement de la politique des prix fixes pose les problèmes les plus graves. L'organisation économique, telle qu'elle est envisagée par l'école classique et l'école autrichienne, se base essentiellement sur le principe de l'établissement des prix de vente par « le jeu de l'offre et de la demande » ou par « l'utilité finale ou marginale » des produits mis en vente. Or, l'extension de la politique des prix fixes tend à saper complè-

tement ce fondement, Il faudra substituer aux doctrines existantes une nouvelle théorie des prix, fondée peut-être sur ce que les économistes américains appellent le « prix normal » (*normal price*), c'est-à-dire un prix qui tend à se fixer autour du coût de revient des marchandises. L'on conçoit, dans ces conditions, qu'il faille se demander, avant de décider si pareille politique de prix doit être considérée comme légitime ou frappée comme illégale, s'il est souhaitable de porter atteinte, par sa consécration, à l'état de choses présent.

La cour suprême des Etats-Unis, qui constitue, dans une large mesure, le rempart des idées conservatrices, a eu à intervenir, avant le vote du *Federal Trade Commission Act*, dans deux affaires très importantes qui touchaient la question de la vente à prix fixe. En premier lieu, elle décida, dans le fameux *Dr. Miles Case* (72), qu'un fabricant ne pouvait pas imposer une politique de prix fixe à ses détaillants, par l'insertion dans ses contrats de fournitures de clauses les obligeant à revendre à un prix déterminé et à imposer eux-mêmes des obligations similaires à leurs revendeurs. Dans un deuxième procès, dans *Bauer v. O'Donnell*, le célèbre *Sanatogen Case*, la cour suprême confirma cette jurisprudence en l'étendant au cas où c'est le producteur d'un produit breveté qui prétend obliger les grossistes et les détaillants à revendre ces produits, à des prix fixés par elle. Elle décida que le producteur breveté épuise

(72) *Dr. Miles Medical Co., v. Park & Sons*, 220 U. S. 373 et s.

sait son droit de propriété par le fait même de la vente de ses produits et ne pouvait pas se réserver le droit de surveiller l'emploi qui en est fait par ses acquéreurs (73).

La cour suprême a ainsi montré, dans ce dernier cas, son hostilité à l'égard de cette politique de vente à prix fixe par trop attentatoire au système économique traditionnel.

Il semble que cette attitude ait servi d'exemple à la *Federal Trade Commission*, qui s'est montrée, dès le début, assez hostile à cette même politique. Le cas le plus important, et qui met le mieux en évidence la position de la Commission en cette matière, est celui de la *Beech-Nut Packing Company* (74).

Cette compagnie était engagée dans la fabrication et la vente de gomme à mâcher et de conserves alimentaires. Elle vendait ses produits à des grossistes et à des détaillants qu'elle avait choisis soigneusement d'après leur réputation financière et commerciale et selon la bonne volonté qu'ils mettaient à vendre ses produits aux prix imposés. La *Beech-Nut Packing Company* avait ainsi établi, non sans frais, une organisation de vente perfectionnée et très efficace, basée essentiellement sur l'application de la politique de vente à prix fixe.

Afin de s'assurer que les prix qu'elle avait fixés seraient appliqués, cette compagnie avait :

1° Publié des listes « officielles » des prix de vente de ses produits;

(73) *Bauer v. O' Donnell*, 229 U. S. 1.

(74) *F. T. C. v. Beech-Nut Packing Co.*, 1 F. T. C. D. 516.

2° Exigé de ses grossistes et détaillants que ces prix fussent rigoureusement respectés;

3° Insisté auprès d'eux pour obtenir leur aide dans ses efforts tendant à faire respecter les prix fixés et notamment, en interdisant aux grossistes de vendre aux détaillants de mauvaise volonté;

4° Annoncé aux grossistes et détaillants qu'elle refuserait de fournir ceux d'entre eux qui ne respecteraient pas sa politique de vente;

5° Elle avait aussi dressé une liste des « marchands indésirables », c'est-à-dire de ceux qui n'appliquaient pas les prix imposés; elle refusait de leur vendre et interdisait à ses agents de vente d'accepter leurs commandes. Toutefois, il faut noter que cette liste n'était pas immuable et que la *Beech-Nut Packing Company* accordait aux « marchands indésirables » qui faisaient amende honorable, de biffer leur nom de cette liste;

6° Elle avait enfin organisé tout un système d'espionnage dans le but d'apprendre dans quelle mesure les commerçants appliquaient les prix imposés. Elle usait, à cet effet, du concours de ses agents de vente, de ses grossistes et de ses détaillants, et aussi de marques spéciales placées sur ses marchandises et destinées à rendre plus facile le travail de détermination des marchands accordant des rabais (*price cutters*).

La *Beech-Nut Packing Company* défendit vigoureusement sa politique de vente. Elle affirmait que son application assurait un juste bénéfice à toutes les parties intéressées; elle constituait la garantie d'une

concurrence loyale entre les détaillants et entre les grossistes et leur permettait d'effectuer des opérations plus rémunératrices; elle établissait, d'autre part, une égalité parfaite entre tous les consommateurs, et permettait, enfin, à la compagnie de fabriquer des marchandises de bonne qualité, grâce à la sécurité offerte par une bonne organisation de la vente.

Mais la *Federal Trade Commission* décida que la *Beech-Nut Packing Company*, avait usé de moyens abusifs pour établir et faire respecter sa politique de vente à prix fixe, et que notamment :

1° Le bénéfice laissé aux grossistes et aux détaillants était tellement grand qu'ils auraient pu vendre moins cher tout en réalisant des gains importants;

2° Les moyens employés par la *Beech-Nut Packing Company* pour faire respecter sa politique de vente, empêchaient les grossistes et détaillants les mieux organisés, et supportant le moins de frais généraux, de profiter de cette supériorité sur leurs concurrents pour accorder des rabais dans la vente des produits de cette compagnie. Si bien qu'en définitive, cette politique de vente favorisait les grossistes et détaillants les moins bien organisés quant aux dépenses d'entreprise ;

3° Cette politique de vente tendait à supprimer la concurrence dans la vente de ces produits;

4° Elle forçait enfin les concurrents de la *Beech-Nut Packing Company* à inaugurer une politique de vente semblable, destinée à assurer d'aussi gros bénéfices aux grossistes et détaillants afin de ne pas voir

leurs produits délaissés. Cette généralisation inévitable de la politique des prix fixes aboutissait, en définitive, à faire payer plus chères par le consommateur la gomme à mâcher et les conserves alimentaires.

La *Federal Trade Commission* ordonna donc à la *Beech-Nut Packing Company* de cesser :

1^o De refuser la vente aux grossistes et détaillants sous prétexte qu'ils ne respectent pas les prix imposés ;

2^o De refuser la vente aux grossistes continuant de fournir les détaillants qui ne respectent pas les prix fixés ;

3^o De rechercher ou utiliser le concours de ses grossistes et détaillants dans le but de faire maintenir les prix de vente au taux fixé ;

4^o De maintenir ou faire maintenir une politique de vente à prix fixe par *tout autre moyen*.

Cette décision portait un coup sérieux à la politique de vente à prix fixe. Notamment, la quatrième stipulation de la *Federal Trade Commission* semblait l'interdire d'une façon très générale. Et pourtant, cette pratique très usitée, aussi bien en Europe qu'en Angleterre et en Amérique, ne saurait être considérée comme illégale en soi. Nous ne contestons pas le fait que la *Beech-Nut Packing Company*, en avait abusé, mais ces abus pouvaient-ils entraîner la condamnation générale d'une politique qui est parfaitement légale et loyale dans la mesure où son exercice demeure dans des limites normales ?

Très peu de temps avant cette décision, la cour suprême avait rendu un arrêt très important sur la même question. Il s'agissait de la *Compagnie Colgate*, une très importante société américaine engagée dans la fabrication et la vente des articles de parfumerie. Elle avait organisé tout un système de vente à prix fixe. Elle insistait auprès de ses détaillants et grossistes afin que les prix imposés fussent appliqués et refusait de vendre aux récalcitrants. Toutefois, cette compagnie n'avait conclu aucun accord avec d'autres individus dans le but de faire respecter cette politique; elle n'avait passé aucun contrat dans ce sens et ne visait aucunement la constitution à son profit d'un monopole. La cour suprême décida que les moyens employés par la Compagnie Colgate ne tombaient pas sous le coup du *Sherman Act* qui n'interdit que les monopoles, les contrats et groupements susceptibles de restreindre le libre exercice des droits des autres commerçants et industriels, et qui a pour but, en un mot, de protéger la liberté du commerce (75).

Se fondant sur cet arrêt de la cour suprême, la *Beech-Nut Packing Company* interjeta appel de la décision de la *Federal Trade Commission* devant la cour de circuit d'appel qui l'infirmait, en s'appuyant sur le *Colgate Company Case*. Cette cour trouva, en effet, qu'on ne pouvait démontrer que la compagnie eût passé des contrats ayant pour but de constituer

(75) *U. S. v. Colgate & Co.*, 250 U. S. 300.

un monopole ou de restreindre la liberté du commerce (76).

La *Federal Trade Commission* en appela alors à la juridiction de la cour suprême, qui infirma la décision de la cour de circuit d'appel, et confirma la sienne (77). Dans cet arrêt, 4 juges votèrent pour la confirmation de la décision de la cour de circuit, et 5 juges contre. La cour suprême déclara que le système de vente inauguré par la *Beech-Nut Packing Company* restreignait la liberté du commerce et de la concurrence. La cour affirma, d'autre part, que les pratiques de la compagnie étaient illégales, même en l'absence de tout contrat. En résumé, la compagnie avait violé les prescriptions du *Federal Trade Commission Act* et non celles du *Sherman Act*. Et en fait, le concours apporté par des détaillants et des grossistes à la *Beech-Nut Packing Company* dans l'application de sa politique de prix avait été aussi efficace que s'il avait été le résultat de contrats.

Cependant, la cour suprême, tout en confirmant la décision de la *Federal Trade Commission*, modifia l'ordonnance émise par elle. Elle y ajouta plusieurs interdictions nouvelles. Elle défendit :

1° De se servir d'agents de distribution des produits pour en faire surveiller d'autres ;

2° L'emploi des listes de « marchands indésirables » ;

(76) *Beech-Nut Packing Co. v. F. T. C.*, 264 Fed. 885.

(77) *F.T.C. v. Beech-Nut Packing Co.*, 257 U. S. 441.

3° Elle défendit à la compagnie de faire épier les détaillants et grossistes par ses propres agents et de les empêcher d'accepter les commandes de certains d'entre eux;

4° Elle interdit l'emploi de marques et chiffres spéciaux apposés sur les produits dans le but de distinguer plus aisément les agents de distribution ne respectant pas les prix imposés;

5° Ainsi que l'emploi de tout autre moyen *coopératif* tendant au maintien des prix fixés.

Ces modifications sont très importantes. Il semble que l'ordonnance primitive de la Commission considérât la politique de vente à prix fixe comme illégale, quel que fut le moyen usité pour son application. La cour suprême, au contraire, frappe surtout les procédés qui exigent le concours d'autrui : les moyens coopératifs. La politique de vente à prix fixe n'est donc pas illégale en soi. Il semble que la cour suprême ait trouvé le critérium de sa légitimité dans le vieux principe du droit commun anglais de la conspiration (*conspiracy*). Une société pourra donc fort bien employer une politique de vente à prix fixe, mais elle ne pourra pas user du concours d'autrui pour faire respecter les prix imposés. D'après la décision rendue dans le *Dr. Miles Case*, elle ne peut pas passer de contrats dans ce même but.

Ainsi, la politique du gouvernement américain à l'égard de la vente à prix fixe tend à s'éclairer peu à peu. Mais elle ne nous semble pas, dès maintenant, très nette. Nous ne croyons pas que la cour suprême

ait dit, dans le *Beech-Nut Packing Company Case*, son dernier mot sur la question. Il est toutefois certain que le gouvernement américain est hostile à l'extension de cette pratique.

Ce qui inquiète surtout dans cette politique de vente, c'est son aptitude à rompre trop brusquement avec le système traditionnel de fixation des prix par le libre jeu des lois économiques.

Il n'est pas surprenant que la cour suprême, gardienne de la tradition et des usages, se soit opposée avec force à son développement. Mais l'on comprend moins l'attitude hostile de la *Federal Trade Commission* à son égard. Sans doute, est-ce la peur du monopole, si répandue aux Etats-Unis qui, aveuglant la Commission, lui fait craindre que la politique des prix fixes ne soit qu'un instrument de monopolisation des marchés. Quoi qu'il en soit, il est peu probable que sa décision relative à la *Beech Nut Packing Company* marque la dernière étape de son intervention en cette matière (78).

(78) Parmi les autres décisions de la Commission en cette matière voir notamment: *F. T. C. v. Auto Strop Safety Razor Co.*, 1 F. T. C. D. 418, *F. T. C. v. The Aeolian Co.*, 3 F. T. C. D. 124.

B. - Le boycottage

Le boycottage a joué, aux Etats-Unis, un rôle important dans la lutte entre patrons et ouvriers. Mais il n'est pas le monopole des organisations ouvrières. Il a également servi d'instrument de combat à des sociétés organisées en *trade association* contre d'autres sociétés qui se rendent coupables de pratiques commerciales que les membres de la *trade association* désirent voir disparaître. Le boycottage renferme des éléments de conspiration (*conspiracy*); c'est pour cette raison qu'il est illégal en droit commun anglais. Mais depuis 1890, c'est en tant que contraires aux prescriptions du *Sherman Act* que les cours fédérales ont frappé ses diverses formes.

Juridiquement, le boycottage consiste dans un accord conclu entre plusieurs individus ou sociétés dans le but d'empêcher d'autres individus ou sociétés d'effectuer des opérations commerciales ou industrielles parfaitement légitimes. Un individu, par exemple, aura le droit, sans pour cela commettre un boycottage, de refuser de vendre ses marchandises à une société ou à un groupement de sociétés. Mais, si plusieurs sociétés ou plusieurs individus se concertent pour ne pas vendre ou ne pas acheter de marchandises à tel individu ou société, leur action constitue une conspiration; il y a boycottage.

Cette arme a été fréquemment utilisée par les *trade associations* américaines, dans le but de main-

tenir intact le système traditionnel de vente qui consiste, pour le fabricant, à vendre au grossiste, qui revend ensuite au détaillant, chargé de fournir le consommateur. C'est que, récemment, des développements économiques nouveaux sont apparus qui tendent à détruire le système classique de distribution des produits. Certains grands magasins vendant au détail, mais avec un débit très important, se sont adressés directement aux fabricants pour leurs fournitures, sans avoir recours aux services des grossistes. Le *chain store* américain (magasin de détail possédant de multiples succursales dans des villes différentes) présente aussi un débit important. Une autre institution est celle du « grossiste coopératif ». Il s'agit là de sociétés organisées par un certain nombre de détaillants dans le but d'effectuer en commun des achats en gros. Ces « grossistes coopératifs » ne sont pas de véritables grossistes au sens strict et traditionnel du terme. Ils ne font d'achats, en effet, que pour le compte des membres participants entre qui se répartissent, à la fin de l'année, les bénéfices de l'organisation. La plupart de ces associations d'achat en gros ont été créées par des sociétés coopératives de vente en détail, mais certaines l'ont été par des détaillants indépendants.

L'apparition de ces diverses organisations a porté tort aux grossistes ordinaires dont le chiffre d'affaires a diminué au fur et à mesure de leur développement. Les *trade associations* de grossistes ont donc essayé de paralyser tout système de vente tendant à se passer de leurs services. L'arme dont elles usent

le plus volontiers à cet effet n'est autre que le boycottage (79).

Et pourtant, le développement des voies de communication tend de plus en plus à diminuer l'utilité économique du grossiste. Sa disparition sera une conséquence naturelle de l'essor économique moderne. La *Federal Trade Commission* s'est inclinée devant le progrès, a frappé sévèrement le boycottage, en se basant sur l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*. Quelques *leading cases* nous montreront la portée de son intervention dans ce domaine.

Un des cas les plus importants, en matière de boycottage, est celui de la *Wholesale Saddlery Association and the National Harness Association* (80). La *Wholesale Saddlery Association* était une association de grossistes engagés dans le commerce de la bourrellerie. Ses membres se fournissaient chez les grands fabricants pour revendre aux détaillants et petits fabricants vendant des harnais et des selles sur commande. Ces derniers étaient eux-mêmes groupés en une association, la *National Harness Association*.

Assez récemment, certains détaillants importants s'adressèrent directement aux fabricants pour leurs fournitures, sans passer par l'intermédiaire des grossistes. Naturellement, cette pratique, parfaitement légale d'ailleurs, faisait tort à ces derniers. Certains, inquiets de la diminution de leur chiffre d'affaires

(79) Voir, HENDERSON, *The Federal Trade Commission*, pp. 278-280.

(80) 1 F. T. C. D. 335.

entreprirent alors de vendre au détail, de sorte qu'ils portèrent tort aux détaillants.

En présence de cette situation, l'association des grossistes et celle des détaillants adoptèrent concurremment un programme de boycottage dirigé d'un côté contre les fabricants qui vendaient directement aux détaillants, et, de l'autre, contre les grossistes vendant au détail. Un des instruments les plus importants de ce boycottage fut l'emploi de « listes noires » destinées à empêcher ces deux catégories d'individus d'effectuer les opérations commerciales de vente et d'achat, nécessaires à la vie de leurs entreprises. Les membres des deux associations s'entendaient, en effet, pour ne rien acheter aux fabricants et aux grossistes portés sur ces listes noires et menaient contre eux une grande campagne de publicité.

La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, déclara ce boycottage contraire aux prescriptions de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*. Elle ordonna à ces deux associations, ainsi qu'à leurs membres, de cesser ces manœuvres. La *National Harness Manufacturers Association* fit appel de cette décision devant la cour de circuit d'appel qui la confirma (81).

Le cas de la *Western Sugar Refinery Company et al.* (82), est relatif à l'emploi du boycottage contre une société coopérative de détaillants. Celle-ci, la

(81) *National Harness Manufacturers Association v. F. T. C.*, 268 Fed. 705.

(82) *F. T. C. v. Western Sugar Refinery et al.*, 2 F. T. C. D. 156.

Los Angeles Grocery Company avait été constituée par un groupement de détaillants du commerce d'épicerie (*grocery trade*) dans la ville de Los Angeles, Californie. A l'origine, elle ne faisait que des achats en gros pour le compte de ses membres, auxquels elle vendait au prix de revient. Un peu plus tard, elle se transforma en une *corporation*, ayant pour actionnaires des détaillants du commerce des épices. Dès ce moment, elle se mit à effectuer les opérations habituelles d'un épicier en gros, vendant des marchandises au prix de détail et répartissant à la fin de l'année les bénéfices de sa gestion entre les actionnaires. Les autres grossistes de Los Angeles entreprirent une vigoureuse campagne de boycottage contre cette société. Ils avisaient pour cela les fabricants et courtiers engagés dans l'épicerie que la *Los Angeles Grocery Company* ne devait pas être prise pour une maison de gros; qu'ils ne devaient pas, par suite, lui vendre dans les mêmes conditions qu'aux grossistes « légitimes »; et que, s'ils persévéraient dans cette voie, ils les boycotteraient. Et, en fait, ils se concertèrent pour refuser d'acheter un certain produit parce que son fabricant continuait à fournir la *Los Angeles Grocery Company*. Ils se mirent également à vendre à perte aux clients de cette société pour gêner son commerce et jeter sur elle le discrédit. Cette campagne de boycottage détermina certains fabricants à refuser de vendre à la *Los Angeles Grocery Company* au prix de gros, et un fabricant de sucre à ne plus la fournir, ce qui lui causa d'importants dommages.

La *Federal Trade Commission*, saisie du différend, ordonna aux grossistes et à certains fabricants de sucre de cesser cette campagne de boycottage, qui constituait une violation de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*. La cour de circuit, devant qui un appel avait été interjeté, confirma cette décision (83). Toutefois, il est curieux de noter qu'un des juges de cette cour déclara que la *Los Angeles Grocery Company* n'était pas une maison de gros dans le sens strict du terme et que la campagne de boycottage menée par les autres grossistes pour protéger leurs affaires « légitimes » (*sic*) était parfaitement justifiée! Il nous semble que les affaires de la *Los Angeles Grocery Company* étaient tout aussi « légitimes ». Et le fait que cette compagnie n'était qu'une société coopérative (ce qui n'a même pas été démontré dans le procès) n'entachait en rien la légalité de son activité et n'autorisait pas les autres grossistes à user de pareils procédés à son égard. Ces pratiques sont condamnées par le droit commun, le *Sherman Act* et le *Federal Trade Commission Act*.

Le cas de la *Wholesale Grocers' Association of El Paso et al.* (84), présente une certaine similitude avec l'espèce précédente. Cette *association* avait été formée par des épiciers en gros dans le but de mener une campagne de boycottage contre la *Standard Grocery Company*. Cette dernière société avait été fon-

(83) *Western Sugar Refinery et al., v. F. T. C.* 275 Fed. 725 et s.

(84) *F. T. C. v. Wholesale Grocers' Association et al.*, 3 F. T. C. D. 109.

dée par un détaillant, dont les multiples succursales avaient un très gros débit, pour acheter en gros les fournitures nécessaires à ses succursales. Il ne s'agissait pas là, à proprement parler, d'une maison de gros puisqu'elle ne travaillait que pour le compte du détaillant en question. Néanmoins, cette société fut reconnue par les agents des fabricants en épicerie et certains courtiers de ce commerce comme grossiste légitime. La *Wholesale Grocers' Association of El Paso et al.* entreprit, alors, contre elle, une campagne de boycottage. Cette association et ses membres refusèrent de traiter avec les fabricants, les agents des fabricants, et les courtiers qui vendaient à la *Standard Grocery Company* dans les mêmes conditions qu'aux autres grossistes. Par une action concertée des agents de fabricants et des courtiers, ils réussirent à empêcher cette compagnie d'obtenir des fournitures chez les fabricants, agents des fabricants, et courtiers au prix de gros, ce qui l'obligea de s'adresser aux grossistes.

La *Federal Trade Commission*, après enquête et audience, décida que cette campagne de boycottage avait pour but de restreindre le commerce et de supprimer la concurrence, et qu'elle constituait une violation de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*. Elle ordonna donc à la *Wholesale Grocers' Association of El Paso*, à ses membres, courtiers et agents, de cesser leurs manœuvres. Cette décision fut confirmée par la cour de circuit d'appel (85).

(85) *Wholesale Grocers' Association et al.*, v, F. T. C., 277 Fed. 657.

Une autre intervention de la *Federal Trade Commission*, en matière de boycottage, semble déceler de sa part une attitude quelque peu intransigente. Un épicier en gros avait menacé un fabricant d'articles d'épicerie de ne plus rien lui acheter s'il continuait à vendre directement à un magasin de vente au détail, possédant de nombreuses succursales. La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, ordonna à ce grossiste de cesser d'entraver le libre choix de ce fabricant en matière de clients. Sur pourvoi, la cour de circuit d'appel infirma la décision de la Commission, parce que le grossiste avait agi seul et sans le concours d'autrui. Il n'y avait point de boycottage et les menaces du grossiste ne pouvaient pas constituer une violation de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* (86).

Toutefois, il est permis d'affirmer que les décisions de la Commission, en ce qui concerne le boycottage, ont été, en général, des plus heureuses. Cette pratique tendait à s'étendre avec le développement des *trade associations* et des détaillants à grand débit. L'intelligente intervention de la Commission a enrayé ses progrès et consacré la victoire d'un moyen de distribution des marchandises plus direct et plus économique. Elle a contribué ainsi à poser un principe capital en matière d'organisation économique : la suppression de l'intermédiaire inutile.

(86) *F. T. C. v. Raymond Bros., & Clark*, 3 F. T. C. D. 295; et *Raymond Bros., & Clark v. F. T. C.* 280 Fed. 529.

C. — Remises commerciales

La question des remises commerciales, comme celle du boycottage, est relative au problème du maintien du système classique de distribution des marchandises. Certains fabricants, croyant avoir intérêt à garantir l'existence des grossistes, se sont refusés à consentir aux détaillants qui s'adressaient directement à eux, des escomptes aussi importants que ceux accordés aux grossistes.

Mais si la répression du boycottage est aisée, en ce sens que le droit commun, le *Sherman Act* et l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* frappent les accords passés entre individus ou sociétés dans le but d'entraver le commerce d'un concurrent; s'il y a, en outre, en cette matière, un élément de *conspiracy* qui a garanti à la Commission la confirmation de sa sévérité par les cours, c'est, au contraire, sur l'article 2 du *Clayton Act* seulement qu'il est possible d'asseoir la répression de la pratique des escomptes commerciaux. Ce texte est ainsi conçu :

« Il sera défendu à tout commerçant, au cours de son commerce, soit directement ou indirectement, d'établir une distinction de prix entre différents acheteurs de denrées, lesquelles sont vendues pour être employées, consommées ou revendues à l'intérieur des Etats-Unis, ou de tout territoire desdits Etats, ou du district de Colombie, ou de toute possession insulaire, ou de tout autre endroit soumis à la juridiction des Etats-Unis lorsqu'une telle distinc-

tion pourrait avoir pour effet de réduire sensiblement la concurrence ou de créer un monopole pour un article de commerce; étant stipulé : qu'aucune des dispositions contenues aux présentes n'aura pour effet d'empêcher d'établir une distinction de prix entre les acheteurs de denrées par suite de la différence des titres, qualité ou quantité de la denrée vendue, ou lorsqu'il ne s'agira que de la différence résultant des frais de vente ou de transport, ou des distinctions dans le prix desdites denrées ou d'autres, lorsqu'elles seront faites de bonne foi et pour répondre à la concurrence; étant en outre stipulé : qu'aucune des dispositions contenues aux présentes n'aura pour effet d'empêcher les personnes qui s'occupent de la vente de produits, denrées ou marchandises dans le commerce, de choisir leurs propres clients dans toute opération faite de bonne foi et non pas en restriction du commerce ».

Ce texte, malheureusement, est si peu clair et ses prescriptions sont limitées par de si larges exceptions, qu'il n'a pas fourni à la Commission des armes très efficaces pour intervenir en matière d'escomptes commerciaux. Il est très facile, d'autre part, de paralyser cet article en l'interprétant à la lumière du *common law*; car, en droit commun, un fabricant a le droit de faire entre ses acheteurs toutes les distinctions qu'il voudra, de sorte que la Commission n'a guère pu compter, dans sa tâche de répression des *restraints of trade* résultant d'une application irrégulière du système des escomptes commerciaux, sur l'appui des cours fédérales.

Le cas de la *Mennen Company* met en évidence la réalité de ces difficultés (87). Cette société était engagée dans la fabrication d'articles de parfumerie. Avant 1917, elle accordait des remises proportionnelles à la quantité des marchandises achetées. Elle ne faisait donc aucune distinction à cet égard entre grossistes et détaillants, l'escompte accordé étant uniquement fonction de la quantité achetée. Certains détaillants formèrent alors des groupements coopératifs d'achat en gros, dans le but de bénéficier d'escomptes plus importants.

Ces « grossistes coopératifs » portaient évidemment tort aux grossistes « légitimes » du commerce de la parfumerie. Ceux-ci adressèrent de vives représentations à la *Mennen Company*, ce qui l'amena, en 1917, à modifier son système de remises commerciales. Elle divisa ses clients en deux grandes catégories : grossistes et détaillants, accordant aux premiers des remises plus importantes qu'aux seconds. La quantité achetée n'entrait plus en ligne de compte; le taux de la remise dépendait uniquement de la qualité de l'acheteur. La *Mennen Company* refusa de ranger les « grossistes coopératifs » au nombre des grossistes ordinaires, et ne leur accorda que des remises calculées au taux de la classe des détaillants.

La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, trouva, après enquête et audience, que la pratique consistant à refuser aux grossistes coopératifs les

(87) *F. T. C. v. Mennen Company*, 4 F. T. C. D. 258.

mêmes remises qu'aux grossistes ordinaires, constituait une violation de l'article 2 du *Clayton Act* et de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*, en ce qu'elle tendait à réduire la concurrence. Elle interdit donc à la *Mennen Company* de distinguer à l'avenir, quant au calcul de l'escompte, suivant l'organisation, les techniques et la politique commerciale de ses acheteurs. Appel fut interjeté par la société devant la cour de circuit d'appel, qui infirma la décision de la Commission (88). La cour alléguait que la *Mennen Company* n'avait pas essayé de monopoliser le marché de la parfumerie, ni de tromper ses clients ; que le public n'avait pas souffert de son nouveau système de remises et que, d'ailleurs, les « grossistes coopératifs » étaient plutôt des détaillants que des grossistes. La cour suprême refusa le *certiorari* (89).

Cette hostilité des cours tient, pour une large part, à ce qu'elles ont essayé d'interpréter l'article 2 du *Clayton Act* au moyen de la jurisprudence de droit commun. Or, celle-ci ne contenant aucun élément applicable à la répression de la pratique abusive des escomptes commerciaux, les cours ont été tentées d'interpréter ce texte restrictivement et de ne pas l'appliquer à cette pratique. Cette mentalité conservatrice, qui tend à resserrer l'activité de la *Federal Trade Commission* dans les limites fixées par une tradition et des préjugés que les progrès économi-

(88) *Mennen Company v. F. T. C.*, 288 Fed. 774.

(89) 262 U. S. 759.

ques auraient dû depuis longtemps balayer, est très regrettable. Elle est capable d'enrayer l'évolution normale de la société. De même qu'elle a été pour une grande part responsable de la faillite du *Sherman Act*, elle tend à paralyser les lois que la *Federal Trade Commission* est chargée d'appliquer.

Et justement, en l'espèce, nous croyons que l'élimination des intermédiaires constitue un progrès certain. Elle permettrait, en effet, au détaillant de vendre moins cher et restituerait au domaine de la production une foule d'individus adonnés jusque-là à des opérations juridiques socialement stériles.

Heureusement, toutes les décisions de la Commission en cette matière n'ont pas été infirmées. Le cas le plus important à cet égard est celui de la *Salt Producers' Association* (90).

Il s'agissait d'une association de sociétés et d'individus engagés dans la production et la vente du sel. Tous ses membres s'étaient mis d'accord pour ne consentir de remises qu'aux grossistes dont le nom était porté sur une liste, connue sous le nom de « livre rouge » (*Red Book*), publiée à Columbus, Ohio, qui portait les noms d'épiciers en gros, mais pas les noms des grossistes engagés dans la vente du sel, sans pour cela s'occuper d'épicerie en général. En 1917, une autre liste officielle de grossistes, plus complète, fut adoptée par la *Salt Producers' Association*. Mais elle n'indiquait pas encore les noms de tous les marchands de sel en gros.

(90) *F. T. C. v. Salt Producers' Association*, 5 F. T. C. D. 67.

Saisie de l'affaire, la *Federal Trade Commission* ordonna à la *Salt Producers' Association* et à ses membres de cesser de se grouper, ou de conclure des accords, dans le but de déterminer les bénéficiaires de l'escompte des grossistes.

Un autre cas est celui de la *South Bend Bait Company* (91). Cette compagnie s'occupait de la fabrication des articles de pêche. Elle avait classé ses clients en quatre catégories : 1° Grossistes vendant strictement en gros ; 2° Grossistes vendant en gros et au détail ; 3° Détaillants ; 4° Consommateurs. Elle avait également dressé une liste officielle de prix de vente qu'elle appliquait rigoureusement aux consommateurs, mais déduction faite d'une remise pour les commerçants : escompte variable avec la catégorie à laquelle appartenait l'acheteur et décroissant de la première à la troisième.

Saisie de l'affaire, la *Federal Trade Commission* décida que ce système d'escomptes constituait une *price discrimination* illégitime et une façon d'obliger le consommateur à payer des prix imposés, ce qui avait pour résultat de diminuer sensiblement la concurrence. Il y avait donc violation de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* et de l'article 2 du *Clayton Act*. La Commission ordonna, à la *South Bend Bait Company*, de cesser cette pratique.

(91) *F. T. C. v. South Bend Bait Co.*, 4 F. T. C. D. 355.

D. — Tying contracts and contracts for exclusive dealing

Dans la lutte qu'ils ont entreprise pour obtenir le contrôle du marché, les *trusts* américains ont été amenés à utiliser des moyens perfectionnés destinés à supprimer toute concurrence et étendre par là leur champ d'activité. Les deux instruments qu'ils ont employés le plus volontiers à cet effet sont les *tying contracts* (ou *tying contracts*) ; c'est-à-dire « contrats qui lient » et les *contracts for exclusive dealing* (littéralement « contrats commerciaux exclusifs »). Un *tying contract* est un contrat par lequel un individu ou une société qui a loué ou acheté une machine ou un appareil à un fabricant, s'engage à ne pas utiliser, pour leur fonctionnement, de fournitures autres que celles mises en vente par le fabricant lui-même. Un *contract for exclusive dealing* est un contrat par lequel un individu ou une société obligent leurs clients à vendre leurs produits à l'exclusion de tout autre produit concurrent.

Le *Sherman Act* ne contenait aucune disposition relative à ces contrats. Toutefois, le Département de la Justice américain a cru que les prescriptions de cette loi étaient assez larges pour englober ces pratiques. Mais la cour suprême fut d'un avis différent. Dans le *Dick Mimeo-graph Case*, elle décida que le fabricant d'un article breveté pouvait « autoriser » son emploi par l'acheteur, avec la condition que celui-ci se servirait des fournitures mises en vente

par le fabricant lui-même (92). Il y avait là, selon elle, un droit découlant du brevet et dont la violation pouvait donner lieu à des réparations (93).

En élaborant le *Clayton Act*, le législateur de 1914 a eu l'intention de mettre fin à ces deux pratiques qui tendaient à restreindre la liberté du commerce et à diminuer la concurrence. C'est pourquoi l'article 3 de cette loi pose le principe de leur interdiction dans les termes suivants :

« Article 3. — Il sera défendu à tout commerçant, au cours de son commerce, de donner à bail, vendre ou passer contrat pour la vente de tous produits, denrées, marchandises, machines, fournitures ou autres articles brevetés ou non, pour être employés, consommés ou revendus à l'intérieur des Etats-Unis, ou de tout territoire desdits Etats, ou du district de Colombie, ou de toute autre possession insulaire ou de tout autre endroit soumis à la juridiction des Etats-Unis; ou d'en fixer le prix, ou l'escompte ou le rabais sur ledit prix, moyennant la condition, convention ou entente que le preneur à bail ou acheteur ne fera pas usage ou vente des produits, denrées, marchandises, machines, fournitures ou autres articles d'un ou de plusieurs concurrents du bailleur ou vendeur, lorsque lesdits baux, ventes ou contrats de vente, conditions, conventions ou ententes pourraient avoir pour effet de réduire sensiblement la concurrence ou contribuer à la création d'un monopole pour aucun article de commerce. »

(92) 224 U. S. 1.

(93) Cf. *United Shoe Machinery Co., et al., v. U. S.* 258 U. S. 451.

L'application de cet article aux *tieing contracts* n'est pas sans quelques inconvénients. Pareils accords ne sont, en effet, illégitimes, qu'autant qu'ils sont cause d'une réduction sensible de la concurrence ou tendent à la création d'un monopole. Mais il est bien des cas où leur but est parfaitement légitime. Il en est ainsi notamment dans différentes espèces qui intéressent les raffineurs de pétrole.

Certains de ceux-ci avaient imaginé un nouveau système de vente et de distribution de l'essence qui constitue un véritable progrès. Il comporte un réservoir souterrain et une pompe qui y puise le carburant afin de le verser dans les réservoirs d'automobiles et de motocyclettes. L'emploi de ces appareils permet de diminuer considérablement les risques d'incendie et d'explosion, si grands avec l'usage des tonneaux et des bidons. Ces pompes, d'autre part, ont l'avantage de mesurer automatiquement le liquide écoulé. Elles supportent généralement des enseignes lumineuses au nom du raffineur et des tableaux qui indiquent le prix de l'essence en chiffres très lisibles.

Les raffineurs de pétrole louent ces appareils pour un prix nominal, mais stipulent des détaillants, par des contrats, qu'ils ne pourront s'en servir que pour vendre l'essence qu'ils fournissent eux-mêmes. Cela n'empêche pas les détaillants de vendre les produits de raffineries concurrentes, mais ils ne doivent pas se servir, pour les distribuer, des pompes louées par le premier raffineur. Le même détaillant pourra donc vendre des essences de plusieurs marques dans des

appareils différents, de sorte qu'on ne peut pas dire que ce système nouveau de distribution d'essence constitue un instrument de monopolisation du marché des carburants.

La *Federal Trade Commission*, néanmoins, frappa cette pratique dans 35 espèces (94). Elle alléguait à l'appui de son attitude que les sommes demandées pour la location de ces appareils étaient purement nominales et ne représentaient pas leur valeur locative. Cette pratique, d'autre part, nuit aux petits raffineurs, qui n'ont pas assez de capitaux pour mettre des pompes coûteuses à la disposition de leurs détaillants ; cela les met en état d'infériorité vis-à-vis de leurs concurrents plus puissants. Le principe de la liberté de la concurrence se trouvait atteint. Aussi, la Commission ordonna-t-elle aux raffineurs impliqués dans cette pratique : 1° de cesser de louer des pompes à essence à un prix inférieur à leur valeur locative ; 2° de cesser d'inclure dans les contrats de bail de ces appareils une clause en limitant l'usage aux carburants vendus par le bailleur.

Quatre de ces 35 décisions de la *Federal Trade Commission* furent frappées d'appel. Dans chaque cas la décision de la Commission fut infirmée. La cour suprême, saisie en dernier ressort, confirma à l'unanimité les sentences d'appel (95). La cour suprême

(94) Voir note 2 F. T. C. D. 357 et note 3 F. T. C. D. 86 pour une liste de ces cas.

(95) *Sinclair Refining Co., v. F. T. C.*, 276 Fed. 686 et 257 U. S. 631.

déclara, à l'appui de son opinion, que, dans ces hypothèses, aucun accord n'avait été conclu entre détaillants ou fabricants en vue d'entraver l'exercice de la libre concurrence et que ce système de distribution d'essence ne tendait pas à la constitution de monopoles. Tout détaillant est libre de se fournir chez n'importe quel raffineur, mais il commettrait un acte malhonnête et déloyal en se servant, pour distribuer l'essence d'une marque, des pompes louées par un concurrent de cette même marque.

Et, en fait, les 35 décisions rendues par la *Federal Trade Commission* sur cette question semblent reposer sur une vue des choses beaucoup trop intransigente. Son analyse des éléments économiques du problème nous paraît avoir été beaucoup trop simpliste. Et d'abord, nous ne croyons pas qu'il existe aux Etats-Unis de raffineries assez peu importantes pour manquer des capitaux nécessaires à l'achat de pompes et à leur location à des prix purement nominaux. A supposer même qu'il s'en trouve qui soient dans ces conditions, le crédit est assez développé aux Etats-Unis pour leur permettre de se procurer les capitaux nécessaires. D'autre part, le fait que le loyer de ces appareils est inférieur à leur valeur locative n'implique aucunement l'infériorité économique du système. Le propriétaire, en effet, peut facilement récupérer la différence entre le loyer et la valeur locative de ses appareils sur le prix de vente de l'essence et, comme c'est en définitive le consommateur qui paye, le résultat est toujours à peu près le même. Il nous semble donc qu'en réalité ce

nouveau système de distribution des carburants, est très recommandable au point de vue économique et constitue un progrès important dans cette branche du commerce.

La Commission a convoqué à un *trade practice submittal* les raffineurs et détaillants des pétroles et sous-produits, dans le but de réaliser l'accord sur la rédaction d'un contrat de bail uniforme pour la location de ces appareils. Nous l'analysons dans notre chapitre VII.

Dans le cas de *Gratz et al.* (96), relatif aux *tieing contracts*, la Commission a eu une attitude d'une intransigeance encore plus inadmissible. Un grossiste, engagé dans le commerce des bandes de fer et des sacs de jute employés pour l'emballage du coton brut, refusait de vendre des bandes de fer aux clients qui ne se fournissaient pas de sacs chez lui. La *Federal Trade Commission* trouva que cette pratique tendait à porter atteinte au principe de la libre concurrence et constituait une violation de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* et de l'article 3 du *Clayton Act*. Cette décision fut infirmée par la cour de circuit d'appel qui déclara que ç'avait toujours été une habitude de ce commerce de vendre les bandes en fer et les sacs de jute ensemble, de même qu'il est d'un usage constant, dans le commerce de la faïence, de vendre les tasses avec leurs soucoupes. La cour déclara, d'autre part, que la Commission n'avait pas démontré que la loi avait été violée et qu'elle ne pensait pas que cette pratique pût porter

atteinte à la liberté du commerce ou tendre à la constitution d'un monopole (97). Cette décision de la cour de circuit d'appel fut confirmée en dernier ressort par la cour suprême (98).

La décision prise par la *Federal Trade Commission*, à l'occasion de l'*A. B. Dick Case* (99) fut plus heureuse que les précédentes. La Compagnie Dick fabriquait des machines à miméographier, ainsi que les fournitures nécessaires à leur emploi. Elle vendait ses machines aux détaillants, en posant comme condition que le détaillant ne vendrait pas d'autres fournitures que celles fabriquées par elle-même. La Compagnie Dick, d'autre part, essayait de poser comme condition de la vente de ses machines aux consommateurs, que ceux-ci n'utiliseraient pas les fournitures fabriquées par des concurrents. La Commission fut amenée dans son enquête à reconnaître que la Compagnie Dick jouissait d'une situation prépondérante dans l'industrie des machines à miméographier. Elle fabriquait environ 85 % de la production totale de ces machines, et un pourcentage plus élevé encore de fournitures. Trouvant que, dans de telles conditions, ces méthodes de vente étaient contraires aux dispositions de l'article 3 du *Clayton Act*, la *Federal Trade Commission* ordonna à la Compagnie Dick d'user d'autres procédés.

Ce cas est particulièrement intéressant en ce que

(97) *Gratz et al., v. F. T. C.*, 258 Fed. 314.

(98) *F. T. C. v. Gratz et al.*, 253 U. S. 421.

(99) *F. T. C. v. A. B. Dick*, 1 F. T. C. D. 20.

la Compagnie Dick, comme nous l'avons vu, avait été l'objet d'un arrêt très important de la cour suprême qui valida ses pratiques de vente. L'ordonnance de cessation émise postérieurement par la Commission fut une de ses premières décisions. Elle constitue aussi l'une de ses plus heureuses interventions. L'en semble des juristes et économistes américains avaient, en effet, reconnu l'erreur de la cour suprême. La Commission a donc eu pleinement raison de combler un vide regrettable de la jurisprudence.

Les décisions de la *Federal Trade Commission* relatives aux *contracts for exclusive dealing* n'ont pas été, en général, beaucoup plus heureuses que celles qui concernent les *tieing contracts*.

Cela est particulièrement exact pour son intervention dans l'affaire de la *Curtis Publishing Company* (100). Cette société, qui s'occupait de la publication de plusieurs revues populaires à grand tirage, avait imaginé un système nouveau de vente, destiné à accroître le nombre des abonnés et à développer la vente de ses revues. Elle exigeait, pour cela, de ses grossistes, de ne pas vendre, à moins d'autorisation expresse, d'autres revues que celles publiées par elle. Ceux-ci se servaient comme vendeurs de jeunes garçons, soigneusement choisis, d'après un plan dressé par la *Curtis Publishing Company* et organisés en équipes. Ils devaient, pour obtenir cette faveur, fréquenter régulièrement l'école, y obtenir des notes satisfaisantes, et se conduire, à tous égards, comme

(100) *F. T. C. v. Curtis Publishing Co.*, 2 F. T. C. D. 20.

de bons petits citoyens. Les postes de vendeurs des revues publiées par cette compagnie étaient très recherchés, car ils étaient fort bien rémunérés et permettaient à leurs titulaires de jouir de certains avantages choisis de façon à intéresser des jeunes gens, tout en développant leur caractère. Ce système de vente, approuvé non seulement par des industriels et des commerçants, mais même par les éducateurs de profession, était la source d'une grande prospérité pour la *Curtis Publishing Company*. Celle-ci, qui, pour créer et organiser pareil plan de vente, avait engagé d'importants capitaux, trouva tout naturel d'exiger de ses grossistes de s'occuper exclusivement de la vente de ses revues et de ne pas nouer de relations avec d'autres éditeurs incapables d'imaginer un aussi remarquable système de vente et n'ayant engagé aucun frais pour son fonctionnement.

Néanmoins, la *Federal Trade Commission* déclara que les *exclusive contracts* passés par cette compagnie avec ses grossistes constituaient une violation de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* et de l'article 3 du *Clayton Act*. Elle s'appuyait sur ce que cette compagnie avait refusé d'autoriser ses grossistes à détailler d'autres revues que les siennes et qu'ainsi, les contrats passés avec eux, interdisant certains moyens de distribution à ses concurrents, portaient atteinte à la libre concurrence. Aussi ordonna-t-elle à cette société de ne plus passer de telles conventions à l'avenir.

La cour de circuit d'appel infirma cette décision de la *Federal Trade Commission* en alléguant que les

contrats passés par la *Curtis Publishing Company* avec ses grossistes n'étaient pas des contrats de vente, mais de mandat (*agency*). Ils ne sauraient donc tomber sous le coup du *Clayton Act*. D'autre part, la cour déclara que la Commission n'avait pas tenu compte des preuves très importantes introduites par la compagnie, et qui, à ses yeux, légitimaient ses pratiques et ses contrats. Et, en fait, nous ne relevons pas, dans les *findings of fact* (conclusions) de la Commission, l'indice d'une étude approfondie du plan de la compagnie ; la Commission se bornant à proclamer l'illégalité des contrats passés par elle. La cour de circuit d'appel trouva, au contraire, que les dépenses de la compagnie pour la mise en œuvre de son plan de vente et le caractère éducatif de l'organisation de ses équipes de vendeurs, constituaient deux facteurs susceptibles de légitimer complètement son action (101). La cour suprême, statuant en dernier ressort et adoptant les motifs de la cour de circuit d'appel, confirma son arrêt (102).

Dans un autre cas, celui de la *Fruit Growers' Express Company*, la Commission a empiété nettement sur le domaine de la compétence de l'*Interstate Commerce Commission* (103). Cette compagnie s'occupait de louer des wagons réfrigérants pour le transport des fruits et légumes frais, et de fournir la glace et les autres services nécessaires à leur utilisation. Elle ne donnait un wagon en location que si le locataire

(101) *Curtis Publishing Co., v. F. T. C.*, 258 Fed. 314.

(102) *F. T. C. v. Curtis Publishing Co.*, 260 U. S. 568.

(103) *F. T. C. v. Fruit Growers' Express*, 2 F. T. C. D. 369.

s'engageait à n'user que des glaces et autres services fournis par la compagnie. Il faut noter que cette dernière jouissait, dans ce commerce, d'un monopole presque absolu, puisqu'elle possédait 95 % des wagons réfrigérants pour fruits et légumes frais. La *Federal Trade Commission* trouva que les contrats exclusifs passés par l'*United Fruit Growers' Express Company* violaient l'article 3 du *Clayton Act*. Elle lui interdit d'en passer à l'avenir. Sur la requête de la compagnie, la cour de circuit d'appel infirma cette décision en alléguant avec raison que l'affaire était de la compétence de l'*Interstate Commerce Commission* (104).

L'attitude de la Commission dans l'affaire de la *Stanley Booking Corporation* fut plus heureuse (105). Celle-ci s'occupait de location et de vente de films cinématographiques. Elle imposait au locataire ou à l'acheteur l'engagement de ne pas se servir des films de marques concurrentes. La *Federal Trade Commission* déclara que cette pratique constituait une *restraint of trade* et en ordonna la cessation.

Au total, les interventions de la Commission en matière de *tieing contracts* et d'*exclusive contracts*, ont été, en général, assez maladroites. Les cours n'ont qu'assez rarement confirmé ses décisions relatives à ces questions. Et, cependant, il s'agissait là d'un domaine particulièrement bien adapté à l'activité de la Commission. Son équipe d'économistes est bien

(104) *Fruit Growers' Express v. F. T. C.*, 274 Fed. 205.

(105) *F. T. C. v. Stanley Booking Corp.*, 1 F. T. C. D. 212.

armée pour scruter à fond les questions visées par l'article 3 du Clayton Act. Ce qui fait justement la faiblesse de ces décisions, c'est qu'elles ne se fondent pas sur des données économiques suffisamment dégagées. Elle s'est placée à un point de vue surtout juridique, ce qui l'a conduite à appliquer aveuglément l'article 3 du *Clayton Act*. Or, il n'est pas douteux que le principe de l'illégalité des *tieing contracts* et des *contracts for exclusive dealing* ne saurait avoir une portée générale. Il doit être appliqué avec mesure et conformément aux nécessités économiques. Il eut donc fallu que la Commission fit un appel plus large, en cette matière, aux lumières de ses économistes.

E. — Coalitions (combinaisons) tendant à restreindre la concurrence

C'est à partir de 1880 que les entreprises américaines ont songé à s'unir pour imposer leur volonté sur le marché, plutôt que de s'entre-déchirer en usant sans frein des procédés féroces d'une concurrence « coupe-gorge ». Aux luttes sans merci succédèrent des ententes destinées à unifier les politiques de vente des sociétés ou même à organiser une gestion en commun. L'organisation de groupements puissants, en éliminant toute concurrence, tendait inévitablement à la constitution de monopoles.

Nous avons esquissé très brièvement, dans la section I de notre premier chapitre, les formes juridi-

ques adoptées par ces groupements, et nous avons vu que le *Sherman Act* avait été voté afin d'enrayer le développement excessif de ces organisations. Mais d'autres formes de groupements, celle notamment des *interlocking directorates*, furent imaginées par des juristes habiles, pour échapper aux interdictions du *Sherman Act*. Le législateur américain vota alors le *Clayton Act* qui, dans les articles 7 et 8, interdit (106), sous certaines conditions, le groupement de plusieurs sociétés, réalisé par l'acquisition de leurs actions, et les combinaisons et le contrôle exercés, sous la forme d'*interlocking directorates*, c'est-à-dire quand le même ou les mêmes individus font partie des conseils d'administration de plusieurs sociétés concurrentes dans le but de concerter leur gestion et d'éliminer la concurrence. C'est la *Federal Trade Commission* qui est chargée de veiller au respect de ces prescriptions. Par contre, il n'est pas dans ses attributions d'appliquer le *Sherman Act* qui, lui, frappe d'autres formes de groupements. Mais les très larges pouvoirs que lui confère l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* lui a permis de poursuivre certaines combinaisons déclarées illégales par le *Sherman Act*.

Le cas de l'*Aluminum Company of America* constitue une application particulièrement claire de l'article 7 du *Clayton Act* (107). Cette société fabriquait de l'aluminium brut. Elle possédait plusieurs filiales

(106) Voir appendice II.

(107) *F. T. C. v. Aluminum Co. of America*, 3 F. T. C. D. 302.

qui utilisaient cette matière première dans la fabrication de nombreux produits. Elle était concurrencée dans la fabrication de l'aluminium brut par trois entreprises. L'une d'elles n'était d'ailleurs qu'une firme de second ordre et sans grande importance. En 1919, l'*Aluminum Company of America* absorba un de ses concurrents importants. En 1918, cette société, avec le concours d'une des plus importantes maisons concurrentes, la *Cleveland Metal Products Company*, avait organisé une *corporation*, l'*Aluminum Rolling Mills Company*, qui absorba ensuite la *Cleveland Metal Products Company*. Ainsi, l'*Aluminum Company of America* était parvenue à jouir d'un monopole presque complet dans la fabrication de l'aluminium brut. La *Federal Trade Commission*, après enquête et audience, trouva que ces groupements tombaient sous le coup de l'article 7 du *Clayton Act* et elle ordonna à la compagnie de liquider les actions de ses anciennes concurrentes. Cette décision fut frappée d'appel par la compagnie, qui opposait qu'elle n'avait pas acquis les actions de ses concurrents directement, suivant les termes du *Clayton Act*. La cour de circuit d'appel répondit que le résultat pratique d'une acquisition *indirecte* d'actions était le même que celui d'une acquisition directe ; elle confirma donc la décision de la Commission (108), et, la cour suprême ayant refusé le *certiorari*, l'arrêt de la cour doit être considéré comme définitif.

Une espèce analogue est celle de l'*Armour Com-*

(108) *Aluminum Co. of America v. F. T. C.*, 284 Fed. 401.

pany (109). Engagée dans l'industrie de la viande, elle se trouvait gênée dans le commerce qu'elle faisait dans certaines localités par la concurrence d'une autre société. Elle acheta la majorité du capital-actions de ce concurrent, dans le but de le contrôler. La *Federal Trade Commission*, saisie de l'affaire, trouva cette méthode contraire à l'article 7 du *Clayton Act* et ordonna à l'*Armour Company* de se débarrasser des actions qu'elle avait ainsi acquises (110).

La Commission s'est servie d'autre part de l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*, pour frapper des accords conclus entre sociétés concurrentes, dans le but de contrôler, maintenir ou augmenter les prix de vente et de réduire ainsi ou supprimer la concurrence (111). C'est ainsi que les fabricants de drapeaux américains avaient organisé une *trade association*, dans le but de réaliser : 1° la hausse des prix de vente, et 2° le maintien de prix élevés. Cette association visait la suppression de toute concurrence par la fixation concertée de prix uniformes. La Commission ordonna aux entreprises participantes de se disperser et de ne plus constituer de semblables groupements.

Dans le cas de la *Blakely Printing Company et al.* (112), la Commission se trouva en présence de

(109) *F. T. C. v. Armour & Co.*, 4 F. T. C. D. 457.

(110) Voir aussi *F. T. C. v. Swift & Co.*, 5 F. T. C. D. 293;

(111) *F. T. C. v. Association of Flag Manufacturers of America et al.*, 1 F. T. C. D. 55.

(112) *F. T. C. v. Blakely Printing Co., et al.*, 1 F. T. C. D. 277.

plusieurs sociétés engagées dans l'impression des tarifs de chemins de fer, et qui avaient formé un « pool », dans le but de maintenir certains prix de vente, de se répartir les affaires et les impressions des tarifs, en un mot, de supprimer toute concurrence dans cette industrie. Elle ordonna la dissolution de ce « pool » et interdit la formation de groupements semblables.

* * *

Il semble qu'en définitive les décisions de la *Federal Trade Commission*, en matière de *restraint of trade*, aient été moins heureuses que celles relatives aux pratiques commerciales déloyales. La jurisprudence qu'elle a élaborée, quant à ces problèmes, manque de solidité et d'homogénéité. Notamment ses interventions en matière de *tieing contracts*, de *contracts for exclusive dealing* ont été généralement maladroites. Ces errements tiennent, pour une large part, à ce que la Commission ne s'est pas assez attachée à dégager les éléments économiques qui conditionnent ces questions. Sa brillante pléiade de chercheurs spécialisés en matière de commerce et d'industrie nous paraît constituer cependant un instrument admirablement adapté à la solution de ces difficultés. La souplesse de sa procédure lui est également d'une aide précieuse. C'est donc plutôt à l'organisation interne de la Commission qu'il faut imputer ces tâtonnements regrettables.

Nous avons noté, dans notre deuxième chapitre, que la Commission est scindée en trois divisions

principales; 1° la division administrative, chargée de tout le travail de bureau; 2° la division économique, chargée des études, enquêtes et rapports économiques; et 3° la division juridique, qui s'occupe de la solution des litiges par l'application des règles de procédure. Certes, une certaine division des fonctions s'impose au sein de la Commission; mais il nous semble que ces diverses sections sont, comme des administrations différentes, séparées par des cloisons vraiment trop étanches. Les économistes de la Commission doivent participer plus intimement à la solution des procès engagés pour permettre aux juristes une plus juste compréhension des aspects économiques des problèmes qui leur sont soumis. Ils doivent également jouer un rôle plus important dans la préparation et l'étude des affaires qui paraissent devoir donner lieu à l'émission de plaintes. On ne saurait, en effet, appliquer d'un point de vue strictement juridique les dispositions du *Federal Trade Commission Act* et du *Clayton Act*. Le législateur de 1914 pensait, en créant la *Federal Trade Commission*, réaliser, pour la première fois, l'union intelligente de la science juridique avec l'économie politique. Si donc la Commission ne sait pas se servir de son équipe d'économistes, elle risque de tomber dans les mêmes errements que les cours fédérales auxquelles on reproche avec raison de n'envisager les affaires que du point de vue du droit.

Quoi qu'il en soit, les décisions de la Commission sont, croyons-nous, plus heureuses en général, que celles des cours. Et, si son œuvre n'a pas toujours été

satisfaisante, c'est, dans une large mesure, parce qu'elle a été entravée par l'intervention de tribunaux aveuglés par les principes du *common law*.

D'ailleurs, quelles que soient les critiques de détail qu'on puisse adresser à la Commission, l'on doit reconnaître que, quoiqu'elle ne se poursuive que depuis dix années, son œuvre est déjà fort remarquable. Ses décisions, qui sont, en général, conformes à l'esprit du *Federal Trade Commission Act* et du *Clayton Act*, ont comblé des vides importants de la jurisprudence des cours fédérales. Mais surtout, elles ont efficacement contribué au relèvement si nécessaire du niveau moral du monde des affaires. Elles ont entravé l'extension de pratiques commerciales nuisibles et balayé définitivement les plus funestes.

On peut donc dire que la Commission s'est montrée à la hauteur de sa triple tâche : 1° protéger le consommateur contre des pratiques malhonnêtes et frauduleuses ; 2° garantir les industriels et les commerçants contre l'usage de procédés tendant à acculer les plus faibles d'entre eux à la ruine, afin d'éliminer leur concurrence ; 3° purger certaines branches de l'industrie et du commerce des pratiques susceptibles de nuire à tous les individus qui y sont engagés.

Les décisions de la Commission constituent certainement la branche capitale de son œuvre. Toutefois, il en est d'autres qui, pour être moins connues, n'en sont pas moins fort remarquables et méritent une étude spéciale que nous allons entamer dans les chapitres suivants.

CHAPITRE V

La Federal Trade Commission et le commerce d'exportation

Après la guerre hispano-américaine de 1898, l'industrie et le commerce américains virent se manifester un essor remarquable. Leur développement fut si important que le marché intérieur finit par ne plus leur offrir assez de débouchés. Les entrepreneurs américains songèrent alors à développer le commerce d'exportation. Ils se heurtèrent, dans cette voie, à une insuffisance dans la préparation technique et à la puissance des groupements de sociétés étrangères concurrents du commerce américain. A l'étranger, en effet, d'importantes sociétés industrielles et commerciales avaient réussi à se coaliser pour s'emparer des marchés, au détriment des entreprises américaines qui n'avaient pas su trouver dans l'union un remède à leur faiblesse.

Une politique d'union s'imposait donc aux exportateurs américains pour leur permettre de lutter con-

tre leurs concurrents étrangers en vue de la conquête des débouchés. Mais, comme nous l'avons vu, le *Sherman Act* prohibait les associations qui tendaient à la restriction du commerce ou à la constitution de monopoles. Or, la précision insuffisante des termes de cette loi faisait que les sociétés américaines ne savaient même pas si les associations constituées en vue de l'exportation étaient licites. Cependant, devant l'ampleur de la concurrence étrangère, anglaise et allemande notamment, l'association s'imposait. En Allemagne, en particulier, les groupements commerciaux formés en vue de l'exportation avaient été légitimés (1), et quant à l'Angleterre, si elle ne les encourageait pas d'une manière officielle, du moins les tolérait-elle.

Les entrepreneurs et hommes d'affaires américains avaient violemment protesté contre le *Sherman Act* qui, croyaient-ils, les empêchait de s'associer pour faire le commerce d'exportation. Quand, en 1914, le Congrès eut voté le *Federal Trade Commission Act* et le *Clayton Act*, les intérêts économiques du pays se dressèrent contre cette réglementation nouvelle qui semblait de nature à gêner bien plus encore le commerce d'exportation des Etats-Unis. Les économistes affirmaient que les concurrents des exportateurs américains étaient loin d'user envers eux d'armes courtoises et que les entreprises engagées dans le commerce d'exportation devaient se coaliser pour la conquête des marchés étrangers. Ils pro-

(1) Voir WILLIAM Z. RIPLEY, *Trusts, Pools and Corporations*, pp. 774 à 869.

clamaient donc la nécessité de reconnaître la légalité de pareils groupements.

La grande guerre de 1914 vint modifier cette situation en ouvrant des débouchés très importants aux produits américains à l'étranger ; le commerce d'exportation prit alors un essor remarquable. Pour mieux profiter d'un état de choses aussi favorable, les exportateurs américains réclamèrent hautement le droit de s'associer. Ils demandèrent que des modifications fussent apportées aux *anti-trusts laws* pour donner une situation parfaitement légale aux associations existantes, et permettre aux commerçants et industriels d'y engager des capitaux avec l'assurance qu'elles ne se verraient pas l'objet de poursuites judiciaires. Il fallait aussi, selon eux, encourager la formation d'associations nouvelles permettant au petit exportateur de faire face aux puissantes sociétés américaines et étrangères.

Sous l'influence de ce mouvement d'opinion, la *Federal Trade Commission* commença, en 1915, une enquête sur le commerce d'exportation. L'article 6, § *h*, du *Federal Trade Commission Act* l'autorisait à la faire. En 1916, l'enquête une fois terminée, la Commission présenta un rapport qui constitue peut-être l'étude la plus importante qui ait été faite sur ce sujet. Elle avait tenu des audiences publiques pour entendre les témoignages des hommes d'affaires, des hommes d'état, des économistes, des juristes et des experts. Elle avaient envoyé des questionnaires à des milliers de *corporations*, firmes, associations et particuliers intéressés dans une mesure quelconque au

commerce d'exportation. Elle avait aussi fait parvenir des questionnaires spéciaux aux publicistes, économistes, banquiers, ingénieurs et entrepreneurs de toutes les industries américaines. La Commission avait également envoyé ses agents dans tous les centres industriels et commerciaux pour faire des enquêtes sur place et vérifier et préciser les réponses faites aux questionnaires. Elle avait également relevé avec beaucoup de soin, dans les revues, les journaux, les publications et ouvrages scientifiques, tous les documents relatifs à la question. Elle alla même jusqu'à dépouiller les revues industrielles et commerciales de tous les pays présentant un développement économique important, ainsi que tous les documents officiels, les débats parlementaires, les rapports des associations, les monographies et les ouvrages des économistes en Amérique comme à l'étranger. Les consuls américains à l'étranger et les attachés commerciaux d'ambassade avaient fourni des rapports spéciaux. Bien mieux, la Commission envoya des agents à l'étranger pour faire des enquêtes sur place.

Le 10 mai 1916, la Commission soumit son rapport au Congrès. On le publia vers la fin de l'année, en deux volumes (2). Le premier présente les faits concernant les conditions de la concurrence dans le commerce d'exportation et contient une étude com-

(2) *Coöperation in American export trade*. 2 volumes, Government Printing Office, Washington, D. C., 1916. Un résumé de ce rapport se trouve dans l'*Annual report of the Federal Trade Commission*, 1916, pp. 19-20, 34-36. Voir W. P. GOEMANN, *Federal Trade Commission's report on cooperation in American export trade*, *American Economic Review*, Décembre 1917.

plète des associations et groupements de sociétés étrangères faisant le commerce d'exportation et de leurs techniques commerciales. Le deuxième volume contient les documents présentés à l'appui du rapport, de ses appendices et de ses statistiques. La Commission admit que la crainte inspirée par les *anti-trusts laws* et le doute qui subsista toujours quant à leur interprétation, empêchaient les exportateurs américains de développer les groupements organisés en vue du commerce d'exportation; groupements indispensables pour lutter à armes égales avec les firmes étrangères. La Commission conclut en réclamant l'intervention du Congrès pour donner un statut légal et non équivoque aux associations formées dans le but d'exporter (3).

Elle reconnut toutefois que pareilles associations n'étaient pas sans présenter quelques dangers. Il était à craindre, notamment, qu'elles ne restreignissent le commerce à l'intérieur des Etats-Unis ou qu'elles ne constituassent une source de concurrence trop redoutable à l'encontre des exportateurs américains qui auraient tenu à conserver une périlleuse indépendance. Si donc, d'importantes considérations économiques et politiques militaient en faveur de la constitution de pareils groupements, la Commission devait néanmoins être investie d'un pouvoir de contrôle étroit sur leur activité, afin d'empêcher l'usage de moyens déloyaux de concurrence commerciale et de parer à tous les abus possibles. La Commission

(3) Voir *Annual report of the Federal Trade Commission*, 1916, pp. 34-36.

émettait d'ailleurs l'avis que le Congrès, en votant le *Sherman Act*, le *Federal Trade Commission Act* et le *Clayton Act*, n'avait certainement jamais eu l'intention d'empêcher le commerce d'exportation légitime des firmes américaines. Elle présenta ses conclusions avec beaucoup de force et pressa vivement le Congrès d'élaborer une législation destinée à légaliser la situation des associations existantes et à encourager la formation d'associations nouvelles (4).

En 1916, la chambre des représentants vota une proposition de M. Webb dans ce sens (5). Le 10 avril 1918, cette proposition est devenue la loi que nous désignons dans la pratique sous le nom de *Webb Act* (6).

Le premier article du *Webb Act* contient les définitions : 1° du commerce d'exportation, 2° du commerce à l'intérieur des Etats-Unis, 3° des associations. L'expression « commerce d'exportation » (*export trade*) signifie le trafic ou commerce des biens, articles ou marchandises exportés ou qui sont sur le point de l'être des Etats-Unis, ou d'un de ses territoires, à destination de l'étranger. On ne peut pas la considérer comme susceptible de s'étendre aussi à la production, à la manufacture ou à la vente en vue de la consommation ou de la revente à l'intérieur des Etats-Unis, ou d'un de ses territoires.

(4) Voir *Annual report of the Federal Trade Commission*, 1916 p. 35.

(5) H. R. 17.350.

(6) Une traduction française de cette loi se trouve dans l'appendice IV.

Le mot « association » signifie toute corporation ou groupement de sociétés établi par contrat ou autrement.

L'article 2 prescrit que l'on ne pourra interpréter aucune des dispositions contenues dans le *Sherman Act* comme déclarant illégale une association constituée dans le seul but de faire le commerce d'exportation et de le pratiquer d'une manière exclusive. Il prescrit aussi que les accords stipulés ou les opérations exécutées par l'une de ces associations faisant exclusivement le commerce d'exportation ne pourront pas en principe être regardés comme contraires aux dispositions du *Sherman Act*. Toutefois, l'association, les opérations, ou les accords en question ne doivent pas porter préjudice au commerce à l'intérieur des Etats-Unis ou au commerce d'exportation d'un concurrent national. Les associations ne doivent pas conclure des accords, des conventions ou des ententes, accomplir des opérations qui fassent hausser ou baisser à l'intérieur des Etats-Unis les prix des mêmes marchandises que celles exportées par l'association. Les associations ne doivent pas réduire ou restreindre d'une façon sensible la concurrence ou le commerce à l'intérieur des Etats-Unis.

D'après l'article 3, il ne faut pas appliquer les prohibitions de l'article 7 du *Clayton Act* à « l'achat ou la propriété » par une *corporation* de la totalité ou d'une partie du capital-actions ou d'autres capitaux d'une *corporation* créée uniquement pour faire le commerce d'exportation, et qui s'y adonne effectivement d'une manière exclusive. Toutefois, cet achat

ou cette « propriété » ne doivent pas restreindre ou réduire la concurrence à l'intérieur des Etats-Unis.

L'article 4 étend au contraire la prohibition des « méthodes déloyales de concurrence », et les dispositions prévues pour l'application de cette prohibition par le *Federal Trade Commission Act*, aux méthodes déloyales de concurrence employées dans le commerce d'exportation contre des concurrents engagés dans ce commerce, même au cas où les opérations constituant des méthodes déloyales seraient exécutées en dehors de la juridiction territoriale des Etats-Unis.

L'article 5 impose aux associations d'exportateurs l'obligation d'envoyer un rapport à la *Federal Trade Commission* dans un délai de 60 jours à dater de l'approbation du *Webb Act* ; les associations constituées après cette approbation sont soumises à la même obligation dans un délai de 30 jours à dater de leur création. Ce rapport doit indiquer (7) :

1° Le siège social de l'association et des centres d'affaires.

2° Les noms et adresses de tous ses employés, actionnaires et membres.

3° S'il s'agit d'une *corporation*, elle doit envoyer une copie de son certificat d'incorporation et de ses statuts.

4° S'il s'agit d'une association sans personnalité civile, le rapport doit contenir une copie de son contrat d'association.

(7) Voir *Annual report of the Federal Trade Commission*, 1919, p. 126 et suivantes, pour la forme de ce rapport.

Un rapport annuel doit être également envoyé par chaque association à la Commission le premier janvier de chaque année (8). Ce rapport doit indiquer le siège de ses bureaux et de ses principaux centres d'affaires, les noms et adresses de tous ses employés, actionnaires et membres, ainsi que toutes les modifications ou changements apportés à son certificat d'incorporation ou à son contrat d'association.

Les associations doivent fournir à la Commission tous les renseignements que celle-ci peut leur demander au sujet de leurs affaires, de leurs pratiques, de leur administration et de leurs rapports avec d'autres associations, sociétés, etc... Toute association qui néglige de fournir les rapports indiqués dans l'article 5 du *Webb Act* ne pourra bénéficier des dispositions contenues dans les articles 2 et 3 de la même loi. Elle pourra encourir, en outre, des amendes et autres peines.

L'article 5 place les associations d'exportateurs sous le contrôle de la *Federal Trade Commission*. Quand elle a des raisons de croire : 1° qu'une association a commis des actes restreignant le commerce d'exportation d'un concurrent national, soit aux Etats-Unis, soit à l'étranger, ou 2° qu'une association a conclu des accords, conventions, ententes ou bien exécuté des opérations qui font hausser ou baisser les prix des marchandises dans les conditions prévues par l'article 2 du *Webb Act*, ou 3° qu'une association a réduit la concurrence à l'intérieur des

(8) Le modèle de ce rapport est donné dans l'*Annual report of the Federal Trade Commission*, 1919 p. 126 et s.

Etats-Unis ou apporté des restrictions au commerce intérieur, la Commission devra sommer l'association, ses employés et ses agents, de comparaître devant elle, et, ensuite, faire une enquête sur la violation présumée de la loi. Si cette enquête montre que la loi a bien été violée en fait, la Commission devra recommander à l'association d'agir, à l'avenir, conformément à la loi. Si l'association ne s'exécute pas, la Commission transmet ses conclusions au Procureur Général des Etats-Unis, qui intentera l'action qui lui paraîtra indiquée. Dans son œuvre d'application des dispositions du *Webb Act*, la *Federal Trade Commission* bénéficie de tous les pouvoirs qui lui sont conférés par le *Federal Trade Commission Act*.

L'application du *Webb Act* a amené la *Federal Trade Commission* à organiser une division spéciale, l'*Export Trade Division* (division du commerce d'exportation) scindée en deux sections : 1° la section administrative, chargée de la surveillance des associations, et 2° la section des enquêtes, chargée de poursuivre des enquêtes d'une portée générale relativement au commerce d'exportation et conformément aux pouvoirs conférés par l'article 6, § *h* du *Federal Trade Commission Act*. La division du commerce d'exportation, composée d'économistes et d'avocats spécialistes, est soumise au contrôle direct des commissaires. Une de ses fonctions les plus importantes est de réunir tous les renseignements portant sur l'interprétation du *Webb Act* et sur les questions économiques, techniques et légales relatives au commerce d'exportation. Ce service de ren-

seignements est très utile aux exportateurs américains ; ses travaux ont contribué dans une large mesure au développement du commerce d'exportation et à l'amélioration des relations existant entre les exportateurs et leurs clients étrangers (9).

La division du commerce d'exportation de la *Federal Trade Commission* a fait des enquêtes et des études sur les procédés techniques d'exportation. Elle a étudié, entre autres questions, les conditions des marchés étrangers, des moyens de transport, des emballages. Elle a dressé des listes de clients possibles ; elle a révélé les avantages d'une publicité collective pour les exportateurs adonnés au même genre de commerce, ainsi que les avantages d'un bureau central de vente pour les produits de même espèce (10). Par une importante publication sur le commerce et les régimes douaniers des Républiques sud-américaines, elle a contribué à faciliter le commerce avec l'Amérique latine (11).

Dans l'intérêt du commerce américain avec l'étranger, la division du commerce d'exportation a joué le rôle d'arbitre entre les exportateurs américains et leurs clients. Quand un de ceux-ci se plaint, soit à la *Federal Trade Commission*, soit aux consuls américains ou au Département du Commerce du gouvernement américain, la *Federal Trade Commission*,

(9) Voir *Annual report of the Federal Trade Commission*, 1920, p. 63.

(10) *Annual report of the Federal Commission*, 1921, pp. 61-62.

(11) *Trade and tariffs in South America*. Washington, Government Printing Office, 1916.

saisie de la question, fait des enquêtes, juge l'affaire à l'amiable et envoie ses conclusions aux parties intéressées. Elle essaye particulièrement de démontrer aux exportateurs américains l'intérêt qu'il y a pour eux à donner pleine satisfaction à leurs clients. Pendant l'année 1923, on a compté 114 de ces affaires. Elles se rapportaient pour la plupart à des questions relatives aux délais de transport, à la qualité et à la quantité des marchandises envoyées, ainsi qu'aux dégâts résultant de mauvais emballages (12).

La division du commerce d'exportation a travaillé

(12) Voici quelques exemples d'arbitrage de la Commission dans les conflits entre client et exportateur:

a) Un client du Cap avait acheté cinq tonneaux d'huile de lin à un exportateur américain. A l'arrivée des tonneaux, le client s'aperçut que l'huile renfermait des impuretés. La *Federal Trade Commission* saisie de l'affaire, reconnut la pureté de l'huile, mais s'aperçut que les tonneaux utilisés pour son transport n'étaient pas propres. Sur les recommandations de la Commission, l'exportateur offrit à son client un rabais de 15 %. Ce rabais accepté, l'affaire se régla à l'amiable. (*Annual report of the Federal Trade Commission*, 1923, p. 85.)

b) Un client mexicain, ayant commandé des ustensiles de cuisine à un exportateur américain, les avait reçus endommagés. Il adressa une plainte à la Chambre de Commerce américaine du Mexique. Cette plainte, parvenue à la *Federal Trade Commission*, fut l'objet d'une enquête. La Commission constata que l'exportateur n'avait pas assez bien emballé les ustensiles. Sur les recommandations de la Commission l'exportateur remboursa le client pour le dommage subi. (*Annual report of the Federal Trade Commission*, 1923, p. 85.)

c) En Australie, un commerçant avait acheté une certaine quantité de verre de vitre de troisième qualité. Quand il reçut la marchandise il trouva que le verre n'était que de quatrième qualité et qu'il avait été endommagé dans le transport. Après enquête, la *Federal Trade Commission* constata la vérité des dires du commerçant australien, et décida l'exportateur américain à verser comme indemnité à son client une somme de mille dollars. (*Annual report of the Federal Trade Commission*, 1923, p. 86.)

en collaboration avec d'autres bureaux et départements du gouvernement américain au développement du commerce d'exportation. En vertu d'une ordonnance du Président du 28 février 1919, une commission spéciale, composée de représentants des divers départements du gouvernement (*interdepartmental Committee*), a été constituée dans le but d'étudier les questions relatives au commerce d'exportation et d'élaborer des directives générales susceptibles de contribuer à la coordination des efforts des exportateurs américains (13). La *Federal Trade Commission* est représentée à cette commission par un de ses commissaires. Le département d'état (*State Department*) avait aussi formé une commission de liaison (*interdepartmental liaison committee*), composée de représentants de tous les départements du gouvernement et ayant pour but de donner des instructions aux commissaires du commerce étranger (*foreign trade commissioners*). Les employés de la *Federal Trade Commission* ont pris une part très active à ses travaux.

Le *Webb Act* et son application par la *Federal Trade Commission* ont été favorablement accueillis par les exportateurs et les hommes d'affaires américains. Leurs associations n'ont pas hésité à faire parvenir les rapports exigés et à se soumettre au contrôle de la Commission. Bien mieux, après la mise en vigueur de cette loi, on assista à la constitution d'un grand nombre d'associations visant le com-

(13) *Annual report of the Federal Trade Commission*, 1920, p. 69.

merce avec l'étranger (*foreign trade associations*) ; presque toutes les branches de l'industrie américaine ont participé à ce mouvement (14).

Le *Webb Act* était avant tout destiné à aider les petites firmes qui ne pouvaient pas lutter avec succès contre la concurrence des grandes sociétés américaines et étrangères et qui ne possédaient pas de capitaux suffisants pour entreprendre un commerce d'exportation de quelque importance. Elles ont puisé dans l'association les forces qui leur faisaient défaut. De pareils groupements, en mettant à la disposition de leurs membres des bureaux de vente en commun se chargeant de leurs intérêts, à des conditions très avantageuses, ont permis à beaucoup d'industriels et de commerçants jusque là impuissants dans leur isolement, d'exporter de grandes quantités de produits. La certitude de trouver constamment des débouchés, la diminution de leurs frais généraux tenant à la suppression de certains services de vente, ont rendu possible aux entrepreneurs d'envisager l'avenir avec plus de sécurité et de réduire leurs prix de vente.

Les mérites de cette législation suffiraient peut-être à expliquer qu'il ne se soit produit aucune violation du *Webb Act* jusqu'en 1924. Mais l'on doit aussi

(14) Parmi les industries représentées par les associations de commerce d'exportation citons les plus importantes : bois de charpente, industries du maïs, fabrication de locomotives, industries laitières, papier, denrées comestibles, conserves alimentaires, ciment, industries métallurgiques, industries chimiques, textiles, pneumatiques, boutons. (*Annual report of the Federal Trade Commission*, 1924, pp. 90-100).

constater l'efficacité du contrôle exercé par la *Federal Trade Commission*. Elle tient en partie au fait que la Commission a surveillé la plupart de ces associations d'exportateurs dès leur formation, les empêchant ainsi, dès leurs premiers pas, de pratiquer des manœuvres commerciales déloyales. Il faut noter, il est vrai, que le *Webb Act*, en conférant un statut légal aux associations constituées en vue du commerce d'exportation, a défini avec une précision aussi minutieuse que possible les limites légales de leur activité et que les associations elles-mêmes se sont montrées très soucieuses d'observer strictement cette réglementation, ainsi que toutes les recommandations de la Commission (15).

Les avantages évidents du *Webb Act* expliquent qu'il ait été considéré à l'étranger comme une expérience heureuse et digne d'imitation. En Australie notamment, certains commerçants et industriels ont demandé que des dispositions semblables fussent appliquées à leur pays. A l'origine, cependant, les Australiens avaient craint que le *Webb Act* ne leur portât tort, puisqu'il avait pour but de permettre aux commerçants américains de lutter victorieusement contre leurs concurrents étrangers. Mais lorsqu'ils se furent rendu compte que la *Federal Trade Commission* exerçait un contrôle très efficace sur les associations américaines d'exportateurs, leur prévention contre les méthodes de concurrence de l'Améri-

(15) *Annual Report of the Federal Trade Commission*, 1920, p. 63 et suivantes. *Annual report*: 1921, p. 60.

que disparurent (16). Cette loi a également éveillé l'attention des hauts fonctionnaires canadiens (17).

Si, toutefois, le commerce d'exportation américain n'a pas encore pris l'essor espéré, ce n'est ni au *Webb Act*, ni à son application par la *Federal Trade Commission*, qu'il faut imputer cette stagnation, mais il faut bien plutôt en rechercher la cause dans les conditions économiques internationales, dans le régime douanier américain et dans le manque d'expérience des exportateurs américains. Nous ne pouvons, en général, qu'être satisfaits des résultats déjà obtenus. Le commerce d'exportation américain se consolide et progresse dans des conditions satisfaisantes, si l'on prend en considération tous les facteurs de son évolution. En tout cas, il est permis d'affirmer que la *Federal Trade Commission* a rendu de très grands services aux commerçants et industriels américains, non seulement en tant qu'instigatrice du *Webb Act*, mais aussi par son rôle d'arbitre, par ses enquêtes et par son contrôle efficace et intelligent. D'ailleurs, les associations d'exportateurs elles-mêmes se sont montrées très satisfaites du travail de la *Federal Trade Commission* quant au commerce d'exportation et son rôle dans cette branche d'activité économique des Etats-Unis semble avoir été, en définitive, très heureusement conçue et très profitable.

(16) *The Melbourne Age*, 26 avril 1919.

(17) *Annual Report of the Federal Trade Commission*, 1919, p. 90.

CHAPITRE VI

La participation de la Fédéral Trade Commission à la mobilisation économique pendant la guerre

De tous les conflits du siècle dernier, la guerre de Sécession est bien celui qui rappelle le plus par ses caractères, son ampleur, sa durée et ses conséquences, la Grande Guerre de 1914-1918. Ce fut elle, notamment, qui, la première, mit en évidence la nécessité d'une forte organisation économique des états belligérants en vue de la poursuite victorieuse de leurs opérations militaires. Et si, malgré les prodiges de valeur des armées Sudistes, le Nord finit par l'emporter, il le dut surtout à sa supériorité économique. L'expérience européenne des deux premières années de la Grande Guerre révéla la même nécessité. Aussi, quand l'Amérique entra dans la lutte, ses dirigeants songèrent-ils à mobiliser les forces économiques du pays, aussi bien que ses forces militaires.

Pareille tâche n'était pas facile pour un état aussi

développé que les Etats-Unis au point de vue de l'organisation de la production. L'intérêt du pays ne concordait guère avec celui des entrepreneurs. La guerre avait modifié les conditions économiques du temps de paix et le gouvernement voulait avoir la main sur tous les éléments qui contribueraient à assurer la victoire de ses armées, sans apporter néanmoins des perturbations trop fortes à la vie des affaires. Pour aborder et résoudre ces problèmes difficiles, on sentit, dès le début, la nécessité de charger une commission de la surveillance des industries de guerre. Fort heureusement pour le pays, le 6 mars 1915, la *Federal Trade Commission* avait inauguré ses travaux. Aussi, dès notre entrée dans la lutte, la première pensée des hommes d'Etat fut de faire appel à cette Commission pour procéder à des études et enquêtes, et exercer la surveillance nécessaire à l'organisation économique du pays en vue de la guerre. Elle rendit, sur ce point, de grands services qu'on peut répartir entre deux champs d'activité.

1° Elle se consacra à des études et à des enquêtes destinées à fournir la base de la tarification des prix.

2° Elle s'occupa également de la mise en valeur des brevets d'invention et des marques de fabriques ennemis, pour fournir l'Amérique de certains produits nécessaires à la poursuite de la guerre, et qui, jusque là, avaient été fabriqués par l'ennemi.

Nous étudierons chacune de ces catégories dans une section séparée.

SECTION I

Etudes et enquêtes relatives à la tarification des prix

Nous avons noté, dans le chapitre II, que la Commission avait été dotée par le législateur du pouvoir de procéder à des études et enquêtes sur les industries américaines et les sociétés soumises au *Federal Trade Commission Act*, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de l'une ou l'autre chambre du Congrès ou sur la requête de l'*Attorney General*. Le droit d'exiger des sociétés soumises à cette loi des rapports annuels et spéciaux lui avait été également conféré. Elle avait donc tous pouvoirs pour procéder aux enquêtes nécessaires à la tarification des prix. Mais ce n'est pas elle qui fut chargée de fixer ces tarifs. On lui confia seulement le soin de rechercher tous les éléments nécessaires à pareille réglementation, en en laissant la responsabilité aux départements du gouvernement et à certaines commissions ou *boards* créées spécialement à cet effet (1).

Quelques exemples montreront mieux que de longs développements la nature du travail auquel procéda la *Federal Trade Commission* pour déterminer les bases d'une tarification des prix.

(1) *Annual Report of the Federal Trade Commission*, 1919, p. 17.

INDUSTRIE DU PAPIER. — *La Federal Trade Commission* recueillit les statistiques du coût de production des matières premières employées pour la fabrication du papier. Des rapports statistiques mensuels furent envoyés à tous les départements du gouvernement et publiés pour l'information des consommateurs et entrepreneurs. Sur la demande de l'*Attorney General* des Etats-Unis, la Commission donna son avis sur le prix à établir pour le papier journal. Les tarifs proposés par la Commission furent admis par un accord passé entre l'*Attorney General* et dix sociétés de fabrication de papier. Deux fois, à la requête des fabricants de papier, et après entente avec l'*Attorney General* ces prix furent changés. La Commission procéda à d'autres études sur le coût de production des diverses sortes de papier pour le compte de l'administration des combustibles (*Fuel Administration*), de l'imprimerie du gouvernement (*Government Printing Office*), du département des postes (*Post Office department*), du département de la guerre (*War Industries Board*). Les résultats de ces études servirent à l'information des divers départements du gouvernement, et furent à la base des contrats qu'il passa avec les fabricants de papier (2).

HOUILLE. — Avec la coopération des propriétaires des mines d'antracite, un système très efficace de réglementation des prix de vente fut institué.

(2) *Annual Report*: 1919, pp. 17-18.

Se basant sur des études qu'elle avait faites sur le coût de production, la Commission avait suggéré une tarification des prix de vente de l'anhracite. Les propriétaires de mines adoptèrent ces prix bien qu'ils ne fussent pas légalement obligés de le faire. La Commission exigea des sociétés des rapports spéciaux qui lui donnèrent tous les renseignements intéressants sur les prix de vente, et tous les détails de la production et de la distribution de l'anhracite. La surveillance exercée par la Commission dans cette industrie fut si efficace, que moins de 0,25 % de l'anhracite américain continue à être vendu à des prix supérieurs à ceux suggérés par la Commission (3).

En août 1917, le *Lever Act* (4) conféra au Président des Etats-Unis le pouvoir de tarifer les prix de l'anhracite et des charbons maigres. Ce fut la Commission qui communiqua au Président les statistiques qui lui permirent d'établir les prix de vente des diverses sortes de charbons gras ou maigres. Quand l'Administration des combustibles (*Fuel Administration*) fut créée par le Président pour tarifer les prix et surveiller la production et la distribution de la houille, la Commission travailla avec elle en très étroite collaboration. Plusieurs de ses spécialistes furent versés dans cette administration nouvelle afin de l'aider dans sa tâche. Pendant toute la durée de la guerre, grâce à cette intelligente collaboration, la

(3) *Ibid.* 1918, pp. 11-12.

(4) *Ibid.* p. 11.

houille fut vendue au plus juste prix, extraite en quantité suffisante pour satisfaire à tous les besoins et distribuée sans gaspillage (5).

HUILE. — Le département de la marine (*Navy Department*) n'était pas parvenu à obtenir pour la fourniture des huiles combustibles des adjudications satisfaisantes. La *Federal Trade Commission*, saisie de la question, envoya ses agents enquêter dans les 162 principales raffineries de pétrole qui représentent une production d'à peu près 85 % de la production totale du pays. Sur les renseignements qu'ils recueillirent, la Commission dressa très soigneusement les statistiques relatives au coût de production de ce combustible. Ses rapports permirent au département de la marine de trouver des conditions satisfaisantes d'adjudication (6).

MÉTAUX (fer exclu). — La Commission, à la requête des départements de la marine et de la guerre, et de l'administration des industries de guerre, entreprit l'étude du coût de production du cuivre, du nickel, du plomb, du zinc et de l'aluminium. Les statistiques qu'elle dressa constituèrent la base des contrats passés pour la fourniture de ces produits entre les producteurs et les divers départements du gouvernement intéressés. Des producteurs de ces divers métaux, établirent, d'accord avec la Commission des

(5) Voir *Coal Hearings, Senate R.* 163; 65th Congress, pp. 82-164, 283, 288, 822-861, 881-901, 907-938, 940-948.

(6) *Annual report*: 1918, pp. 12-13.

industries de guerre, pour la vente au public, un tarif de prix, basé sur les études de la Commission. (7).

DENREES ALIMENTAIRES. — La guerre, ayant augmenté dans de grandes proportions la demande de presque toutes les denrées alimentaires, conduisit bientôt le gouvernement à envisager la nécessité de leur tarification. Le Président ordonna à tous les départements du gouvernement de s'adresser à la *Federal Trade Commission* toutes les fois qu'ils auraient besoin de renseignements sur le coût de production de ces denrées. Les services des subsistances de l'armée et de la marine firent donc appel à ses offices, afin de se procurer au « juste et raisonnable prix » (*fair and just price*) les denrées alimentaires nécessaires aux forces armées du pays. L'administration du ravitaillement (*Food Administration*), qui s'occupait du ravitaillement des alliés des Etats-Unis, fit également appel à la Commission afin d'établir les prix auxquels elle devait payer les denrées alimentaires livrées aux alliés.

La Commission établit le coût de production des denrées suivantes : 1° conserves alimentaires : tomates, pois, maïs, haricots, choux, saumon, pommes, pêches, abricots, cerises, ananas ; 2° fruits et légumes desséchés : pruneaux, pêches, abricots, raisins, haricots ; 3° farine (8).

(7) *Ibid.* pp. 13-14.

(8) *Ibid.* pp. 19-20.

ACIER. — La Commission, sur une ordonnance du Président, entreprit une enquête très importante sur le coût de production du fer, de l'acier et de leurs dérivés, ainsi que sur le coût des matières premières, nécessaires aux industries sidérurgiques et de leurs sous-produits. Elle examina les livres de comptabilité des principaux producteurs de fer et d'acier; elle demanda et obtint des producteurs des rapports spéciaux, et envoya des agents effectuer des enquêtes sur place. Les éléments ainsi recueillis lui permirent de déterminer le coût de production de presque tous les produits qui se rapportent à l'industrie du fer. La Commission envoya ces résultats aux divers bureaux du gouvernement et établit un système de rapports mensuels sur le coût de production de ces produits pour que les administrations d'état fussent continuellement renseignées sur les prix auxquels elles devraient les payer (9).

Il nous est impossible de donner des détails sur toutes les enquêtes exécutées par la *Federal Trade Commission* pendant la guerre sur le prix de revient, la production et la distribution des produits. Nous nous contenterons d'énumérer les diverses branches de l'industrie sur lesquelles portèrent ces enquêtes.

1° Matières premières pour l'industrie du bâtiment : sable, gravier, ciment, brique, moellon (10);

2° Bois de charpente (11);

(9) *Ibid.* 15-16.

(10) *Ibid.* 1919, pp. 14-15.

(11) *Ibid.* p. 15.

3° Machines agricoles (12);

4° Tissus : gaze de coton, toile de coton, lainages (13);

5° Cuir et chaussures (14);

6° Caisses de bois (15);

7° Cordages (16);

8° Locomotives (17);

9° Soufre et acide sulfurique (18).

Il faut ajouter qu'à la requête du Président, la *Federal Trade Commission* entreprit une étude de première importance sur l'industrie de la viande et le commerce des grains. Ses enquêtes ne visaient pas seulement ici le prix de revient, la production et la distribution de ces produits, mais envisageaient toutes les phases et tous les détails de ces deux branches de l'activité économique des Etats-Unis.

L'ampleur de pareilles études était telle qu'elles étaient loin d'être terminées au moment de la signature de l'armistice, le 11 novembre 1918. La Commission, estimant que les résultats de son enquête seraient intéressants même après le retour à un régime économique normal la poursuivit sans relâche et la conduisit à bonne fin en 1921. Ces deux études eurent un effet retentissant et amenèrent le Congrès à voter

(12) *Ibid.* pp. 16-17.

(13) *Ibid.* p. 17.

(14) *Ibid.* pp. 18-19.

(15) *Ibid.* p. 20.

(16) *Ibid.* p. 21.

(17) *Ibid.* p. 21.

(18) *Ibid.* p. 21.

deux lois nouvelles, concernant, l'une, les *packers* et les parcs à bestiaux, et l'autre, les opérations à terme sur les grains. Nous analyserons ces enquêtes, et la législation qui en découle dans notre chapitre sur « l'Influence législative de la *Federal Trade Commission* ».

Il est de prime abord assez difficile d'établir l'importance des services rendus par la Commission dans ses enquêtes sur le coût de production des industries américaines. Il faut, en effet, tenir compte de toutes les difficultés techniques qui entravent l'établissement de statistiques précises relatives aux prix de revient. Et, bien que la plupart des grandes entreprises américaines possèdent des systèmes de comptabilité de coût de revient (*cost accounting*) très perfectionnés, c'est toujours une tâche minutieuse et délicate que de parvenir, en pareille matière, à des chiffres précis et scientifiquement établis (19). A plus forte raison, la tâche de la Commission a-t-elle été plus ardue dans les entreprises qui ne pratiquent pas de système de comptabilité perfectionné. Il est un autre problème économique qui vient compliquer pareilles investigations. Les diverses entreprises de la même branche de production travaillent évidemment dans des conditions

(19) Il faut noter que l'art de la comptabilité, surtout en ce qui regarde le coût de production, est très développé aux Etats-Unis. C'est grâce à ce fait que la Commission a eu la possibilité de faire des études et des enquêtes aussi intéressantes. D'autre part, la mentalité conciliante des hommes d'affaires américains fait qu'ils n'hésitent pas à fournir aux autorités des bilans et autres statistiques tirées de leurs livres de comptabilité.

différentes et n'ont pas toutes, par suite, le même coût de production ni, — et c'en est la conséquence, — les mêmes bénéfices. Il s'agissait donc, pour la Commission, d'établir un coût de production unique remplissant les deux conditions suivantes :

1° Laisser un « juste bénéfice » à toutes les entreprises,

2° S'assurer que tous les besoins du gouvernement et du pays pourront être satisfaits au taux de fabrication établi.

Il a donc fallu, avant de parvenir à ce prix moyen de fabrication, commencer par établir les statistiques de consommation, de production et de distribution.

On voit donc combien délicate était la tâche de la *Federal Trade Commission*. Elle l'a courageusement abordée et les résultats de cette phase de son activité ont donné pleine satisfaction aux départements du gouvernement, aux producteurs comme aux consommateurs.

Il suffit, en tout cas, pour mettre en lumière l'ampleur de ces enquêtes de la Commission, de faire parler les chiffres. Les recherches de la Commission ont porté sur des industries possédant un capital social global d'environ 20 milliards de dollars, et produisant annuellement pour plus de 30 milliards de dollars. Elles ont permis de réduire le prix de vente de plusieurs centaines de millions de tonnes de charbon d'un à deux dollars par tonne. Des réductions de 20 à 50 dollars par tonne ont été apportées aux prix de vente de 40.000.000 de tonnes de fonte ou de

ses dérivés. Enfin, plusieurs centaines de millions de yards de tissu de coton ont subi des réductions de prix de 20 à 30 cents par yard (20).

Quelqu'importants que soient ces résultats, il semble bien qu'ils auraient pu l'être encore davantage, si le gouvernement avait utilisé les travaux de la Commission dans toute la mesure possible. Parfois même, les statistiques, que la Commission avait établies avec beaucoup de soin et après avoir vaincu bien des difficultés, ont été ignorées de parti-pris par les administrations qui ne se sont pas gênées pour fixer les prix bien au-dessus du coût de production et, dans certains cas, ont négligé d'établir les tarifs que les renseignements réunis par la Commission auraient permis d'imposer aisément. Et, le fait même que ces restrictions et ces tarifications n'ont pas empêché de naître, pendant la guerre, toute une classe de « profiteurs », indique bien que les prix de vente n'ont pas été tarifés au plus bas taux scientifiquement établi par la Commission.

Outre ces résultats immédiats des enquêtes de la *Federal Trade Commission*, il faut signaler qu'elles ont fourni de très intéressants éléments de documentation sur les industries les plus importantes du pays et d'une façon générale sur sa production (21).

(20) *Annual report*.... 1919, p. 19.

(21) Ces études et enquêtes se rapprochent, dans une certaine mesure, de celles entreprises relativement à la production par le *Bureau International du Travail*, mais avec cette différence, que les études de la *Federal Trade Commission* n'envisagent que les Etats-Unis tandis que les études du *Bureau International du Travail* visent la production mondiale. Cette partie du travail de la Commission se rapproche beaucoup du travail du Conseil Economique français dont on envisage actuellement la création.

La cessation des hostilités n'a pas mis un terme à l'activité investigatrice de la Commission, et ses publications se développant sans cesse, nous aurons bientôt, grâce à elle, un recueil d'études économiques donnant un aperçu complet et détaillé de toute l'organisation économique des Etats-Unis.

Les études en question ont contribué à mettre en évidence les défauts de cette organisation. Les indications qu'elles renferment ont été très utiles aux entrepreneurs qui les ont envisagées comme bases de l'amélioration de leurs entreprises et de l'extension de leurs opérations à des branches d'industrie dont le caractère particulièrement rémunérateur avait été révélé par la *Federal Trade Commission*. Au cours de leurs enquêtes, des agents de la Commission ont assez fréquemment mis en lumière les lacunes et les défauts des systèmes de comptabilité couramment usités dans certaines industries. Parfois même, la Commission a été obligée d'imposer un nouveau système de comptabilité à des entreprises sur lesquelles elle enquêtait, afin de pouvoir établir des statistiques exactes de leur coût de production (22). Les entrepreneurs ont été ainsi conduits à se rendre compte des procédés techniques nécessaires à l'établissement des statistiques relatives au coût de production. Tout en perfectionnant leur système de comptabilité, ils sont parvenus à une conception plus exacte du fonctionnement intime des rouages de leurs entreprises, ils ont acquis ainsi les connais-

(22) *Annual report...* 1919, p. 18; 1920, p. 25-26.

ces nécessaires au développement de leur production et à l'amélioration de leurs affaires; connaissances dont la nécessité apparaît mieux encore, si l'on songe au caractère d'impitoyable rigueur du régime de concurrence qui sévit aux Etats-Unis. Ainsi, bien qu'indirects, les services rendus par les études de la Commission à l'industrie américaine, n'en sont pas moins très importants. En facilitant, d'autre part, l'établissement de justes prix de vente, elle a procuré d'appréciables avantages à la classe des consommateurs.

Il n'est pas étonnant, dans de telles conditions, que les hommes d'affaires américains se soient montrés généralement assez favorables aux enquêtes de la Commission et lui aient prêté toute l'assistance nécessaire. Leur générosité a même parfois permis à la Commission de poursuivre des enquêtes dont le coût élevé n'était pas dans les possibilités de son budget normal (23).

Sans doute, industriels et commerçants américains ont subi le contrecoup de la vague de vrai patriotisme qui déferla sur les Etats-Unis à son entrée dans la guerre; mais, quoi qu'il en soit, leur attitude a largement contribué au succès des travaux de la Commission.

On ne peut que regretter, en présence des heureux résultats de l'activité investigatrice de la *Federal Trade Commission* pendant la guerre, que le gouvernement ne lui ait pas fait jouer un rôle encore

(23) *Ibid.* 1919, p. 20.

plus ample. Plusieurs administrations et services spéciaux créés à grand frais, auraient pu être englobés dans son sein. D'importantes économies en eussent été la conséquence et surtout plus de coordination dans les efforts des divers services économiques. Toutefois, l'on ne doit pas oublier que la Grande Guerre fut, pour les Etats-Unis, l'occasion de sa première expérience de mobilisation économique. La timidité du gouvernement dans ses essais de réglementation de l'industrie et du commerce, et de tarification des prix, s'explique donc d'elle-même et ne doit pas empêcher de juger comme remarquables les efforts, même fragmentaires, de la Commission pendant cette période.

SECTION II

La mise en valeur des brevets d'invention et des marques de fabrique ayant appartenu à l'ennemi

Les firmes allemandes, avant la guerre, envoyaient aux Etats-Unis quantité de produits spéciaux qui y étaient protégés par des brevets d'invention et des marques de fabrique. Parfois même des succursales avaient été établies en Amérique par des maisons allemandes pour la fabrication de produits brevetés.

La déclaration de guerre du 6 avril 1917 vint arrêter brusquement ces industries et mettre un terme définitif à l'importation déjà fort ralentie des produits d'origine allemande. Beaucoup d'entre eux étant indispensables à la défense nationale, ou aux besoins de la population, le gouvernement américain se heurta au grave problème du ravitaillement en produits similaires.

La question se posa devant le Congrès, lors de la discussion d'une proposition de loi destinée à régler le commerce avec l'ennemi. C'est l'art. 10, §§ b à i du texte définitif de l'*Enemy Trading Act*, voté le 6 octobre 1917, qui apporte la solution du problème (24).

(24) Une traduction française de l'article 10 §§ b à i, de l'*Enemy Trading Act* se trouve dans l'appendice 5.

Le § b de l'article 10 confère au Président le pouvoir d'autoriser tout citoyen ou *corporation* américains, à payer à un ennemi ou à son allié les taxes, annuités ou frais quelconques, exigibles d'après les lois de cet ennemi ou de son allié relatives à des brevets, marques de fabrique, imprimés (*prints*), étiquettes (*labels*) et droits d'auteur (*copyrights*).

Tout citoyen ou *corporation* américains peut également, sur l'autorisation du Président, déposer une demande en vue d'obtenir des lettres patentes (brevets d'invention) ou l'enregistrement d'une marque de fabrique, d'un imprimé, d'une étiquette, ou d'un droit d'auteur dans un pays ennemi ou allié de l'ennemi.

Suivant le § c, tout citoyen ou *corporation* américains peut être autorisé par le Président à fabriquer ou faire fabriquer une machine, un produit manufacturé, un mélange ou un dessin, ou bien employer ou utiliser une marque de fabrique, un imprimé, une étiquette ou faire employer un procédé breveté ou une œuvre protégée par un droit d'auteur appartenant à ou contrôlé par un ennemi ou un allié de cet ennemi, pourvu toutefois :

1° que l'état de guerre existe entre les Etats-Unis et cet ennemi ou son allié ;

2° que cette autorisation soit conforme à l'intérêt public;

3° que le requérant soit capable, et ait en toute bonne foi intention, 1° de fabriquer ou de faire fabriquer l'objet en question ou 2° de faire employer ou d'employer le procédé ou d'utiliser la marque de fabrique, étiquette, etc...

Le Président peut subordonner cette autorisation à des conditions relatives à la fixation des prix des articles et produits nécessaires au ravitaillement des forces militaires et navales des Etats-Unis ou à la poursuite victorieuse de la guerre. Il a le droit de prescrire les règlements suivant lesquels cette autorisation peut être accordée et de fixer les taxes auxquelles elle peut être subordonnée, sans toutefois dépasser un maximum légal.

Pareille autorisation confèrera à son titulaire une *protection formelle* contre toute action intentée par l'ennemi ou son allié, propriétaires du brevet, de la marque de fabrique, etc... pour contrefaçon, dommages, tantièmes (*royalties*), ou tout bénéfice que l'autorisation aura procuré à son titulaire, sauf ce qui est prévu au § f. de la même loi.

Le § d prescrit au titulaire de pareille autorisation :

1° De fournir chaque année un rapport indiquant l'usage qui a été fait de cette autorisation et les prix perçus pour la vente des articles visés par elle.

2° Payer, quand il en sera requis, au conservateur des propriétés étrangères (*alien property custodian*) des taxes fixées par le gouvernement soit d'après le chiffre total du produit de la vente, soit d'après la valeur que représente l'emploi des inventions, marques de fabrique, etc.; sans que les dites taxes d'ailleurs puissent dépasser 5 % de cette valeur ou de ce chiffre.

Les sommes ainsi versées seront immédiatement déposées par le conservateur des propriétés étran-

gères au trésor des Etats-Unis comme fonds de garantie (*trust fund*) au bénéfice du propriétaire des brevets, marques de fabrique, etc... Ces fonds de garantie pourront être versés à l'intéressé par le trésor, soit sur ordonnance du tribunal, dans les conditions prévues dans le § f du même article, soit sur les instructions du conservateur des propriétés étrangères.

Selon le § e de l'article 10, la durée de toute autorisation sera celle de la validité du brevet, marque de fabrique, etc... sauf stipulation expresse. En cas de violation par le détenteur de l'autorisation de l'une quelconque des dispositions de cette loi ou des conditions de la licence, le Président peut, après avis et audience spéciale, annuler l'autorisation par lui accordée.

Le § f de l'article 10 établit les conditions suivant lesquelles le propriétaire d'un brevet, marque de fabrique, imprimé, étiquette, ou *copyright*, pourra dans le délai d'une année, après la cessation des hostilités, déposer devant la cour de district des Etats-Unis, une requête afin de faire retirer au titulaire de l'autorisation l'usage et la jouissance de l'invention brevetée, marque de fabrique, etc...

La cour pourra, après débat régulier, adjuger au dit propriétaire une indemnité (*royalty*) raisonnable. Le montant en sera fixé par un arrêt et, sauf appel, payé par ordre de la cour sur les fonds déposés par le détenteur de la licence et dans la limite de leur quotité; pareil paiement constituera donc, suivant les cas, un règlement total ou partiel de l'indemnité.

Si, après exécution complète de tous les arrêts de réparation, le dépôt présente un solde, ce dernier sera remboursé au détenteur de la licence sur l'ordre du conservateur des propriétés étrangères.

La cour pourra, — dans le cas où le titulaire de l'autorisation aura fait, pour sa mise en œuvre, des placements de fonds, — prolonger à son bénéfice le délai de validité de cette autorisation pour telle période, à telles conditions et contre paiement de tels droits (*royalties*) qu'elle jugera équitables et raisonnables.

Le § g de l'article 10 dispose que tout ennemi ou allié d'un ennemi pourra intenter des poursuites *en équité* (25) contre toute personne autre que le titulaire d'une autorisation prévue par la loi, afin d'éviter les contrefaçons dont pourraient être l'objet aux Etats-Unis les brevets, marques de fabrique, etc... appartenant à ou contrôlés par cet ennemi ou son allié de la même façon et dans les mêmes limites que si les Etats-Unis n'étaient pas en guerre.

Le § h de l'article 10 prescrit que toutes les procurations (*powers of attorney*) accordées dans le passé ou l'avenir par un ennemi ou son allié à une personne quelconque résidant aux Etats-Unis seront valables à condition qu'elles permettent l'exécution des actes autorisés dans les §§ a et g du même article.

Le § i énonce les conditions suivant lesquelles la publication d'une invention par l'octroi d'un brevet

(25) C'est-à-dire devant les cours d'équité ou les cours statuant comme juridiction d'équité.

pourra être repoussée jusqu'à la fin de la guerre, si pareille publication semble au Président devoir être néfaste à la sûreté du pays ou à la défense nationale ou devoir faciliter l'action de l'ennemi.

Une ordonnance rendue le 12 octobre 1917 par le Président en vertu de son pouvoir exécutif chargea la *Federal Trade Commission* du soin d'appliquer les sections b, c, d et i de l'article 10 de la loi réglementant le commerce avec l'ennemi, en lui déléguant les pouvoirs accordés au Président par les dits articles pour octroyer les autorisations, fixer les prix de vente et les taxes, exiger des rapports, et empêcher la publication des inventions.

La *Federal Trade Commission* organisa, en vue d'assumer cette tâche nouvelle, dont le Président lui laissait la responsabilité, une division spéciale et temporaire, la « Division du Commerce avec l'Ennemi » (*Enemy Trade Division*). Cette division travailla en étroite collaboration avec d'autres organismes du gouvernement américain, notamment la commission des industries de la guerre (*War Trade Board*), la commission de censure (*Censorship Board*), la division d'informations militaires de l'état-major de l'armée (*Military Intelligence Division of the General Staff of the Army*), le bureau des opérations navales de la marine (*Bureau of Naval Operations of the Navy*), le conservateur des propriétés étrangères (*Alien Property Custodian*), et le commissaire des brevets (*Commissioner of Patents*) (26).

(26) *Annual report...* 1918, p. 42.

L'*Enemy Trade Division* entreprit une enquête étendue sur le contrôle des industries américaines par les ennemis et leurs alliés. Ses investigations portèrent sur 628 *corporations* et 1.736 particuliers. Les résultats de cette enquête furent adressés aux départements du gouvernement chargés de surveiller l'activité de l'ennemi sur le territoire américain (27). La Commission conclut que plus de 100 des *corporations* examinées étaient sous le contrôle des ennemis, des Allemands surtout. Ainsi mis en garde, le gouvernement américain a pu prévenir de la part de l'ennemi des tentatives de domination des industries indispensables au succès des opérations militaires (28).

Puis la Commission s'adonna avec ardeur à la mise en œuvre de ses nouveaux pouvoirs dans la limite des §§ b, c, d et i de l'article 10 de l'*Enemy Trading Act*.

Les Etats-Unis avaient, en effet, un besoin pressant de certains produits fabriqués et importés dans le pays avant la guerre exclusivement par les Allemands.

La nécessité de rompre avec les principes ordinaires de la législation protectrice des brevets, se faisait particulièrement sentir en ce qui concerne un produit médical dont la production avait été monopolisée jusqu'à la guerre par les Allemands, et qui est connu populairement en Amérique sous le nom

(27) *Ibid.* 1922, pp. 71-73. /

(28) *Ibid.* p. 72.

de « 606 » ou « Salvarsan ». Le stock en était presque épuisé quand la *Federal Trade Commission* accorda, le 27 novembre 1917, à deux firmes américaines, l'autorisation de fabriquer ce produit (29). Le 4 mars 1918, la Commission octroya deux autorisations nouvelles pour la fabrication d'un autre sérum employé dans le traitement de la même maladie, et connu en Amérique sous le nom de « Néosalvarsan ». La production de ces remèdes resta sous le contrôle très étroit de la Commission. La collaboration du laboratoire d'hygiène (*Hygienic Laboratory*) des Etats-Unis, permit d'inspecter soigneusement, avant sa mise en vente, toute la production américaine de ces sérums (30). Avant l'intervention de la Commission, le gouvernement payait ces remèdes nécessaires à ses forces armées 3,50 dollars l'ampoule. Après que la Commission en eût autorisé la fabrication par des firmes américaines, le prix de l'ampoule baissa à 0,20 dollar (31).

L'Amérique avait été privée par la guerre des importations allemandes de « Novocaïn », succédané inoffensif de la cocaïne. Après avoir étudié, en collaboration avec le conseil national de recherches (*National Research Council*), la question de la production de cette drogue, la *Federal Trade Commission* autorisa sa fabrication par une firme américaine, le 17 décembre 1917 (32).

(29) *Ibid.* 1918, pp. 44-45.

(30) *Ibid.* p. 45.

(31) *Ibid.* 1922, p. 66.

(32) *Ibid.* 1918, p. 45.

Une autre drogue, connue sous le nom de « Véronal » et très employée en Amérique, était devenue presque introuvable après les premières années de la guerre. Le 17 décembre 1917, la Commission permit à une firme américaine d'en entreprendre la fabrication (33).

Parmi d'autres drogues, moins indispensables au consommateur américain, et dont le monopole appartenait à des sociétés allemandes, on peut encore citer : l'acide phényl cinchoninique, connu sous le nom de « atophan », et qui est employé dans le traitement de la goutte et des rhumatismes. Une société américaine reçut l'autorisation de la fabriquer le 23 mars 1918 (34).

A l'origine, la Commission obligea chaque titulaire d'une autorisation de fabrication de produits allemands à les baptiser de noms nouveaux afin de respecter les noms allemands qui, généralement enregistrés, avaient droit à la protection des marques de fabrique (35). Mais, finalement, elle fut amenée à se départir de sa rigueur primitive pour éviter les confusions que ces noms différents entraînaient dans l'esprit des consommateurs. Les fabricants américains furent dès lors admis à conserver les dénominations allemandes originales.

Au début, les firmes américaines avaient été fort gênées par leur inexpérience dans ces fabrications

(33) *Annual report...* 1918, P. 45.

(34) *Ibid.*

(35) *Ibid.*

nouvelles. Leurs produits étaient de qualité inférieure à ceux des Allemands. La production demeurerait en-dessous des besoins de la consommation. Mais, après plusieurs mois de tâtonnements, ces sociétés finirent par acquérir des techniques de fabrication satisfaisantes qui leur permirent de suffire à tous les besoins quant à la quantité et à la qualité de leurs produits. La *Federal Trade Commission*, se rendant compte de ces difficultés techniques, ne manifesta à ces firmes nulle impatience pour la lenteur de la mise au point de ces fabrications nouvelles (36).

Les autorisations délivrées par la Commission dans un domaine plus nettement industriel ont visé notamment la fabrication des couleurs d'aniline. Cette industrie avait été, avant la guerre, monopolisée par l'Allemagne et, une fois les stocks épuisés, l'Amérique avait dû se contenter de couleurs de teinture de qualité inférieure. Sous la pression de l'industrie américaine du tissu, qui depuis longtemps jalousait les florissantes industries de colorants de l'Allemagne, la Commission autorisa plusieurs firmes américaines et notamment *E. I. du Pont de Nemours and Company*, à fabriquer ces couleurs d'aniline. Jusqu'au 30 juin 1918, la *Federal Trade Commission* délivra 4 autorisations à la *E. I. du Pont de Nemours and Company*, pour la fabrication de 22 colorants, une série d'autorisations à la *National Aniline Company* pour la fabrication de produits protégés par 46 brevets, et, enfin, à diverses firmes, plusieurs au-

(36) *Ibid.* 1918, p. 46.

tres autorisations moins importantes pour la fabrication de couleurs d'aniline et d'autres produits chimiques utilisés pour la teinture (37).

L'utilisation de ces brevets allemands avait été très difficile à raison de leur rédaction trop sommaire. La brièveté des explications, l'absence de tout détail sur des phrases entières de la préparation d'un produit, la nécessité d'adapter à l'industrie des procédés de laboratoires, l'imprécision des dénominations des produits chimiques indiqués dans ces brevets, amenèrent la Commission à procéder, en étroite collaboration avec les titulaires d'autorisations, à des enquêtes délicates destinées à fournir tous les renseignements et éclaircissements nécessaires à la mise en œuvre des procédés de fabrication des couleurs d'aniline.

Malgré la vivé impulsion imprimée à ces recherches par des techniciens compétents, il s'écoula un laps de temps assez long entre la délivrance des autorisations de fabrication et l'écoulement sur le marché des couleurs préparées en quantités industrielles (38).

Certaines autorisations délivrées par la Commission visaient des procédés indispensables à l'application des couleurs d'aniline sur les tissus. Protégés par des brevets allemands, ces procédés ne pouvaient, avant la guerre, être utilisés par les entreprises américaines de teinture que contre paiement

(37) *Ibid.* 1918, pp. 46-47.

(38) *Ibid.* p. 46.

d'indemnités importantes. Chaque fois qu'un de ces procédés parut à la Commission essentiel à l'utilisation des couleurs d'aniline, qui avaient été l'objet d'une autorisation de fabrication, elle autorisa les mêmes firmes à les utiliser et à fabriquer tous les produits essentiels à l'application de ces couleurs (39).

La Commission autorisa en outre la fabrication de produits beaucoup moins importants que les couleurs d'aniline et les produits pharmaceutiques, mais encore fort utiles pour l'économie nationale américaine. Parmi ces autorisations, citons celles visant le procédé « Imhoff » de fosses septiques (40); le procédé « Rueping » pour la conservation du bois (41); une composition métallique usitée dans la fabrication de certaines catégories de briquets, obus, allumeurs, etc. (42); les piles sèches (43); la soie artificielle (44); des machines à broder (45); des appareils de séchage (46), etc...

D'après les statistiques dressées par la *Federal Trade Commission* en 1922 (47), cette dernière a reçu au total 248 demandes d'autorisation; elle en a délivré 72 et annulé 18; elle a encaissé 615.240 dollars de *royalties* pour le compte des ennemis propriétaires de ces brevets.

(39) *Annual report....* 1918, p. 47.

(40) *Ibid.*

(41) *Ibid.*

(42) *Ibid.*

(43) *Ibid.*

(44) *Ibid.*

(45) *Ibid.*

(46) *Ibid.*

(47) *Ibid.* 1922, p. 72.

La Commission a dû également s'occuper de la question de l'usage des marques de fabrique, appartenant à l'ennemi ou à ses alliés, mais son rôle n'a eu à cet égard ni l'ampleur ni l'importance de celui qu'elle a joué relativement à l'utilisation des brevets ennemis. Dans le but d'éviter toute confusion dans l'esprit du consommateur, la Commission n'autorisa l'usage des marques de fabrique de l'ennemi que par les détenteurs d'autorisations de fabrication de produits couverts par des brevets et aussi pour certains produits, visés par des brevets déjà périmés (48). Au total, 4 autorisations furent accordées sur 13 demandes (49). Elles visaient un produit pharmaceutique connu sous la marque de « Véronal » ; un appareil de sauvetage des noyés et des asphyxiés, le « Pulmotor » ; une pâte dentifrice « Pebeco », et un papier spécial d'emballage « Tauril » (50). Un total de 372.696 dollars de *royalties* fut perçu de ce chef (51).

La *Federal Trade Commission* autorisa également la représentation de pièces d'opéra et la publication de livres techniques et descriptifs, protégés dans les pays ennemis par des droits d'auteurs (*copyrights*). 13 autorisations de ce genre furent accordées, et 1034 dollars de *royalties* furent perçus de ce chef jusqu'en 1922 (52).

La Commission eut enfin à aborder une question

(48) *Annual report...* 1922, p. 69.

(49) *Ibid.* p. 72.

(50) *Ibid.* p. 69.

(51) *Ibid.* p. 72.

(52) *Ibid.* pp. 69-70, 73.

intéressant au premier chef la défense nationale. Certaines demandes de brevets adressées aux états ennemis par des inventeurs américains, n'avaient en effet pour but que de leur transmettre des renseignements d'ordre militaire et économique, et susceptibles d'entraver le succès de nos opérations de guerre.

Le texte et les dessins des demandes de brevet ainsi adressées à l'ennemi, étaient particulièrement aptes à cacher au moyen de chiffres ou de signes conventionnels des documents secrets qui échapperaient ainsi à l'investigation de la commission de censure, de la *Federal Trade Commission* elle-même et des diverses autorités chargées de l'examen de ces demandes. La Commission vit que le remède radical à apporter à ce mal serait de se faire retirer par le Président des Etats-Unis le pouvoir, qu'il lui avait délégué, d'appliquer le § b de l'article 10 de la loi sur le commerce avec l'ennemi. Une ordonnance exécutive du Président, du 11 avril 1918 s'inspira de cette vue et retira sur ce point tout pouvoir à la Commission⁽⁵³⁾. Cette décision qui aboutissait à interdire pratiquement l'envoi de toute demande de brevet à l'ennemi gêna beaucoup moins qu'on ne peut le croire les inventeurs, les industriels et les hommes d'affaires. Beaucoup de sociétés américaines avaient, en effet, cessé de déposer des demandes de brevets dans les pays ennemis. D'autres s'étaient heurtées à de tels obstacles qu'elles durent

(53) *Ibid.* 1918, pp. 43-44.

reconnaître que l'ordonnance présidentielle ne faisait que superposer une impossibilité légale à une impossibilité de fait (54).

C'est seulement après l'armistice, que le Président, par une ordonnance exécutive du 25 novembre 1919, rendit à la *Federal Trade Commission* le pouvoir de délivrer les autorisations prévues par le § b de l'article 10 de la loi sur le commerce avec l'ennemi. Le 29 novembre 1919, la Commission autorisait d'une façon générale, tout citoyen ou *corporation* américains à déposer des demandes de brevets d'invention dans les pays ennemis et à payer à leurs Gouvernements toutes les taxes prévues de ce chef (55).

Jusqu'au 11 avril 1918, la Commission avait reçu un total global de 2.315 demandes d'autorisations sous ce chef, et elle avait accordé 1.263 de ces autorisations (56).

Lorsqu'il s'agit d'appliquer le § i de l'article 10 de la loi sur le commerce avec l'ennemi, la *Federal Trade Commission* se trouva en conflit avec le commissaire des brevets (*Commissioner of Patents*). Celui-ci avait été, en effet, investi, par une loi du 6 octobre 1917, du pouvoir de refuser d'accorder les brevets qui entraîneraient la publication de secrets importants pour la défense nationale (57). En comparant cette prérogative à celle conférée à la *Federal Trade Commission* par le § i de l'article 10 de la loi

(54) *Ibid.* 1918, p. 44.

(55) *Ibid.* 1922, pp. 70-71.

(56) *Ibid.* p. 73.

(57) *Annual report....* 1922, p. 71.

sur le commerce avec l'ennemi, on voit combien frappante est leur analogie. Une certaine confusion résulta, au début, de cette dualité de compétence. Mais une entente finit par être conclue entre les deux organismes qui mit fin à toute incertitude en délimitant avec précision le champ d'activité de chacun. Le bureau du commissaire des brevets étudie les inventions d'un point de vue technique, et le commissaire conclut si telle invention doit, ou non, rester secrète. La *Federal Trade Commission* est chargée de l'application de ces décisions et de la surveillance des auteurs de demandes de brevets une fois que le commissaire des brevets a condamné leur invention au secret. C'est ainsi que 4.277 citoyens et *corporations* se virent interdire la publication de 2.640 inventions (58).

Une loi du 4 novembre 1918 vint restreindre les pouvoirs de la Commission en matière de brevets ennemis, en conférant au conservateur des propriétés étrangères le pouvoir de les saisir en tant que propriétés ennemies. Une ordonnance exécutive du Président du 3 décembre 1918 limita donc la compétence de la Commission en cette matière au pouvoir d'autoriser l'usage des brevets et marques de fabriques ennemis, non encore saisis ou réclamés par le conservateur des propriétés étrangères. L'effet de cette loi et de cette ordonnance amena une réduction très sensible du nombre des demandes adressées à la Commission en vue d'obtenir ces autorisations. En

(58) *Ibid.* 1922, p. 73.

avril 1919, le conservateur des propriétés étrangères, saisit à peu près la totalité des brevets ennemis relatifs aux procédés et produits de teinture, aux produits pharmaceutiques ou chimiques, qui n'avaient pas encore été l'objet d'autorisations délivrées par la *Federal Trade Commission* ; soit, approximativement 4.500 brevets (59).

Le 28 janvier 1924, la division du commerce avec l'ennemi clôtura ses travaux, et la Commission adressa à ce sujet un rapport final au Président. Après la dissolution de cette division, la *Federal Trade Commission* continua à surveiller les détenteurs de ces autorisations (60).

En définitive le rôle joué par l'*Enemy Trading Division* a été des plus profitable. Une organisation intelligente de son travail lui permit d'assurer, dans des conditions très satisfaisantes, l'application des sections b, c, d et i de l'article 10 de la loi réglementant le commerce avec l'ennemi. Grâce à son activité, le consommateur américain ne fut pas privé pendant la

(59) *Ibid.* 1920, pp. 72-73.

(60) *Ibid.* 1924, p. 105. Au moment où nous écrivons ces lignes, nous relevons dans le *Paris-Times*, — journal américain publié en anglais à Paris — une information qui jette un jour curieux sur l'usage qui a été fait par le conservateur des propriétés étrangères du droit que la loi du 4 novembre 1918 lui avait conféré de saisir et vendre les biens de sujets ennemis. Le dit conservateur, Francis P. Garvan, s'est vendu à lui-même la majorité de ces brevets en dédoublant sa personnalité de fonctionnaire américain et de président d'une grande firme industrielle.

Le *Paris-Times* du 27 mars 1925 rapporte les faits suivants : « Le désir du gouvernement de recouvrer la possession de 5.700 brevets allemands de teinture vendus par Francis P. Garvan en tant que conservateur des propriétés étrangères à Francis P. Garvan en tant que chef de la fondation chimique (*Chemical Founda-*

guerre de produits utiles dans la vie courante, et souvent indispensables au succès des opérations militaires. Quant à l'industriel, il lui fut donné de pénétrer les mystérieuses techniques de fabrication des industries allemandes les plus renommées et de s'armer ainsi contre la concurrence économique de l'après-guerre. Enfin, ses enquêtes sur le contrôle exercé par l'ennemi sur l'industrie américaine ont été non seulement très instructives d'un point de vue strictement économique, mais encore très utiles pour la police militaire du pays.

En présence de tels résultats, il est seulement permis de regretter que le Gouvernement américain n'ait pas assigné, pendant la guerre, un rôle encore plus vaste à la *Federal Trade Commission*. Son activité, dans les limites trop étroites où elle avait été cantonnée, ne constituait, il est vrai, qu'une expérience. Les résultats de cette expérience mettent en valeur les capacités de cette Commission et font es-

tion; société américaine de fabrication des produits chimiques), a subi un deuxième échec devant la cour de district des Etats-Unis qui, confirmant la décision de la cour fédérale de Baltimore, vient de rejeter l'affaire ».

« Le Gouvernement interjettera, probablement, appel devant la cour suprême.

« Le Département de Justice allègue que ces brevets vendus pour 271.000 dollars valaient au moins 17.000.000 dollars. Le gouvernement français avait offert 59.000.000 francs pour les droits sur une partie de ces brevets. »

Une dépêche du même journal, datée du 28 mars 1925, annonce que le gouvernement américain fera appel à la cour suprême en cette affaire.

Il semble que le gouvernement américain aurait pu éviter ce scandale s'il avait confié le soin de la mise en valeur des brevets ennemis à la *Federal Trade Commission* exclusivement.

pérer que, si une nouvelle guerre mettait en cause les Etats-Unis, le gouvernement lui attribuerait un rôle de premier plan dans la mobilisation économique du pays.

Quoi qu'il en soit, l'activité de la *Federal Trade Commission* pendant la guerre a contribué à éclairer le public américain sur l'œuvre qu'on peut effectivement attendre de cette nouvelle agence du gouvernement fédéral. Elle se considère sans doute comme destinée avant tout à organiser la police commerciale des Etats-Unis. Mais elle se préoccupe à un tout aussi haut degré de coopérer à leur expansion économique en mettant en évidence, par ses enquêtes, les défauts de l'organisation commerciale et industrielle du pays et en recherchant les moyens les plus rationnels de réagir contre ces défauts. Elle a suffisamment affirmé cette préoccupation en accordant très libéralement les autorisations nécessaires à l'exploitation des brevets allemands, indispensables à l'équilibre économique des Etats-Unis pendant la guerre. Ainsi, le grand public a pu se rendre compte du but poursuivi réellement par la Commission. C'est pourquoi il a adopté depuis la guerre une attitude plus favorable à son égard, et lui a ainsi permis de prendre une position solide dans l'économie américaine.

CHAPITRE VII

La police commerciale de la Commission et les Trade Practice Submittals

L'arme la plus efficace que possède la *Federal Trade Commission* pour son œuvre de police commerciale est la publicité. Nous avons vu, dans le premier chapitre, que le législateur américain, après l'expérience malheureuse du *Sherman Act*, avait eu recours à la publicité en instituant le *Bureau of Corporations* et qu'une des idées principales ayant donné naissance au *Federal Trade Commission Act* était la répression, par une adroite publicité, des moyens de concurrence déloyale.

La *Federal Trade Commission* n'a pas manqué de se servir de cette arme redoutable. Elle publie toutes ses décisions dans un recueil paraissant à des dates irrégulières : *Federal Trade Commission Decisions*. Par des livres et brochures elle fait connaître, quand elle le juge nécessaire, les affaires auxquelles elle a pris part. Elle a parfois publié ses propres décisions sous forme de livres quand elles lui ont paru d'une

importance spéciale. Ses enquêtes et ses études économiques sont également l'objet de publications. La Commission a également dressé un index digeste des volumes I, II et III de ses décisions, ainsi qu'un digeste des décisions des cours fédérales sur les recours dirigés contre ses ordonnances et procédures. Digeste qui reproduit aussi toutes les lois sur lesquelles le pouvoir de la Commission est fondé. En outre, la Commission publie deux périodiques réguliers. L'un, annuel, contient les matières suivantes :

1° Un résumé de l'activité de la Commission pendant l'année ;

2° Un digeste de toutes les décisions de la Commission prises pendant l'année;

3° Un digeste de toutes les décisions des cours fédérales prises pendant l'année concernant les affaires auxquelles la *Federal Trade Commission* a pris part;

4° Un compte rendu des enquêtes et études économiques faites pendant l'année.

Le deuxième, mensuel, enregistre toutes les décisions de la Commission prises pendant le mois et toutes les dénonciations envoyées à la Commission.

Toutes les publications de la Commission sont distribuées gratuitement ou vendues à des prix tout à fait modiques. La Commission envoie à la presse des résumés clairs et succincts de ses décisions les plus importantes, des comptes rendus de ses enquêtes économiques et des renseignements sur les diverses branches de son activité. Les journaux dans toutes les villes américaines de quelque importance publient ces informations.

Aussitôt organisée, la Commission commença la publication d'une série de *conference rulings* destinée à informer le public américain de la portée générale du *Federal Trade Commission Act* et des articles du *Clayton Act* que la Commission est chargée d'appliquer. Les *conference rulings* ne sont pas des décisions de la Commission; ils ne sont que l'expression de l'opinion de la Commission sur les questions soulevées à la requête des particuliers et les réponses données par elle à certaines demandes de renseignements concernant l'interprétation du *Federal Trade Commission Act* et du *Clayton Act*. Bien que ces *conference rulings* puissent être regardés comme des précédents, en ce sens que la Commission s'y réfère habituellement au cours de ses procédures régulières, ils n'ont cependant pas une force impérative pour elle et elle se réserve le droit de ne pas les suivre quand elle estime qu'il y a intérêt (1).

La publication de ces *conference rulings* est assurée au moyen des rapports annuels de la Commission et aussi de brochures publiées par elle et envoyées gratuitement à toute personne intéressée. Au début, ces *conference rulings* avaient été nécessaires afin d'informer le public de l'interprétation que la Commission croyait bon de donner au *Federal Trade Commission Act* et au *Clayton Act*. Ce sont surtout les termes très généraux de cette première loi qui ont rendu ce travail d'interprétation d'une nécessité pressante. Les *conference rulings* ont eu

(1) *Annual report of the Federal Trade Commission*, 1916, p. 52.

comme résultat une diminution du nombre des requêtes adressées à la Commission ainsi que du nombre des demandes de renseignements. Après le 30 juin 1919, la *Federal Trade Commission* a cessé la publication des *conference rulings*. A ce moment, la publication du premier volume des *Federal Trade Commission Decisions*, ainsi que la publication des rapports annuels de 1916, 1917, 1918 et 1919 avaient suffisamment renseigné le public sur l'attitude que la Commission avait prise.

Quelques exemples montreront la nature des *conference rulings* :

Conference ruling N° 6. — Dans une requête adressée à la Commission, les faits suivants furent relevés : un fabricant faisant le commerce entre les états, ayant désigné un grossiste comme agent exclusif dans un certain territoire, refusait de vendre à un autre grossiste dans le même territoire. Le grossiste ayant le droit exclusif de vendre les produits du fabricant était parfaitement libre de vendre les produits des autres fabricants. La Commission décida que ni le *Federal Trade Commission Act*, ni le *Clayton Act* n'interdisaient aux fabricants de vendre leurs produits exclusivement par l'intermédiaire d'un grossiste dans un territoire indiqué. Donc le refus du fabricant de vendre à un autre grossiste dans le même territoire ne pouvait pas être considéré comme illégal (2).

Conference ruling N° 7. — La Commission décida

(2) 1 *Federal Trade Commission Decisions*, 541.

que tout fabricant faisant le commerce entre les états, quelque minime que soit l'importance de ses affaires, ainsi que tout grossiste faisant le commerce entre les états est assujéti aux prescriptions du *Clayton Act* (3).

Conference ruling N° 28. — Une demande de renseignements fut adressée à la Commission concernant le refus des banques de prêter de l'argent sur un dépôt de titres d'une certaine catégorie. La Commission décida que les faits ne constituaient pas un cas soumis à la juridiction de la Commission, l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* en exceptant expressément les banques (4).

Conference ruling N° 32. — Requête d'émettre une plainte concernant l'application des statuts d'un *labor union*, la Commission décida que, comme les unions du travail ne s'occupent pas du commerce entre les états, l'objet de la plainte ne tombait pas sous sa juridiction (5).

Conference ruling N° 35. — Requête d'émettre une plainte contre un détaillant qui faisait concurrence au requérant en accordant des diminutions sur ses prix de vente en divers lieux du même état, la Commission décida qu'il ne s'agissait pas d'une question touchant le commerce entre les états et qu'elle était dès lors incompétente pour déterminer si cette pratique était ou non illégale (6).

(3) 1 F. T. C. D. 541.

(4) 1 F. T. C. D. 545.

(5) 1 F. T. C. D. 545.

(6) 1 F. T. C. D. 546.

Conference ruling N° 47. — La Commission fut requise d'émettre une plainte par un fabricant d'un article dans lequel le poil de daim était employé. Ce fabricant faisait le commerce entre les états pour la vente de cet article. Un concurrent, qui fabriquait un article semblable, avait l'habitude de marquer ses marchandises « 100 % poil de daim » (100 % *Deer Hair*), quand, en fait, ses produits étaient composés de 50 % de poil de chèvre, d'une valeur beaucoup moins grande que le véritable poil de daim. Après enquête faite par la Commission, le concurrent cessa cette pratique et assura la Commission qu'il ne la recommencerait pas. Cette dernière décida que, étant donné l'abandon de cette pratique, l'intérêt public n'exigeait pas d'autre action régulière de la Commission (7).

*
* *

Le 6 novembre 1919, la *Federal Trade Commission* organisa les *trade practice submittals* (8), qui constituent à la fois un très adroit mode de publicité, une nouvelle espèce de procédure, et un moyen d'éducation morale des hommes d'affaires. La *Federal Trade*

(7) 1 F. T. C. D. 546.

(8) L'expression *trade practice submittal* désigne originairement les conclusions arrêtées à la suite des discussions de ces petits congrès industriels convoqués par la Commission. Mais elle a été étendue par l'usage à la désignation des réunions mêmes dans lesquelles ces conclusions sont arrêtées. C'est dans ce sens dérivé que nous emploierons le plus souvent le terme « *Trade practice submittal* ».

Commission a ainsi défini les *trade practice submittals* (9) :

« Dans certaines circonstances, par exemple quand un grand nombre de requêtes, toutes relatives à la même industrie, sont reçues dans un court délai, ou quand une industrie paraît gênée par des pratiques courantes, dont la suppression lui laisserait plus de liberté pour satisfaire sa clientèle, un *trade practice submittal* peut être employé par la *Commission* pour résoudre le problème, au lieu de la procédure en forme. »

« Ce *trade practice submittal* consiste en une invitation, qui n'est aucunement une citation avec contrainte à comparaître, à tous les chefs d'une industrie, ou à leurs représentants, de se réunir sous la présidence de la *Commission*, pour peser les avantages et les inconvénients des pratiques qui ont motivé les requêtes adressées à la *Commission*, ainsi que pour examiner tout sujet qui s'imposerait à l'attention de la réunion. »

« A la fin de la discussion, chacune des pratiques examinées est soumise séparément aux industriels convoqués pour leur permettre d'exprimer leur opinion et déterminer si cette pratique est loyale ou déloyale, utile ou nuisible. La *Commission* ne prend pas parti dans la discussion, sauf pour poser des questions susceptibles d'apporter la lumière, et, par suite, la précision dans les comptes rendus. »

« Si, à la presque unanimité, l'opinion des repré-

(9) *Trade Practice submittals*, pp. 21-22.

sentants de l'industrie condamne une certaine pratique, la Commission considère cette opinion comme fondée sur la science des experts, l'expérience des hommes d'affaires et les connaissances des industriels en la matière. »

« De même, si la réunion approuve une pratique, alors même que cette dernière aurait motivé une requête pour l'émission d'une plainte, cette opinion est acceptée par la Commission comme inspirée par l'expérience et le jugement des industriels. »

« Cette presque unanimité dans l'opinion des représentants d'une industrie influe considérablement sur les décisions de la Commission appelée à juger telle ou telle pratique. »

« Il est bien entendu que l'opinion ainsi formulée ne représente en aucune façon une décision ou un jugement de la part de la Commission, et elle n'est aucunement susceptible d'engager ceux qui assistent à la réunion, qu'ils partagent ou non l'avis de la majorité. »

« Mais, dorénavant, la Commission connaît l'opinion des industriels et, lorsqu'une requête lui sera adressée visant l'un d'eux qui continuerait à user des procédés condamnés, elle considérera comme de son devoir, après avoir fait une enquête et en tenant compte de l'intérêt public, d'émettre une plainte formelle. De cette façon, cette opinion des industriels sera soumise au jugement des tribunaux, au moyen de la procédure usuelle et avec faculté de révision. »

« De même, quand l'opinion sur une pratique donnée est divisée, la Commission considère la légalité

de cette pratique comme douteuse et devant être établie par la procédure régulière. »

« En résumé, le *trade practice submittal* est une requête adressée par la Commission à une industrie donnée, pour que cette dernière donne son opinion sur la loyauté (*fairness*) ou la déloyauté (*unfairness*) des pratiques commerciales qui y sont employées. Cette opinion est reçue par la Commission comme la meilleure et la plus autorisée qu'on puisse obtenir. Mais cette opinion est toujours susceptible d'être attaquée par tout membre de l'industrie qui veut la soumettre à un examen plus minutieux, en la portant devant un tribunal dont la procédure renferme toutes les sauvegardes. »

On estime que, dans ces *trade practice submittals*, il est utile ou opportun pour les membres d'une industrie, de discuter tout ce qui concerne la conduite et la gestion des affaires, ainsi que toutes les pratiques commerciales de cette industrie, mais qu'on doit s'abstenir d'y traiter les questions de prix (10).

La publicité des *trade practice submittals* est assurée par la publication d'une brochure miméographiée, renfermant un compte rendu de tous les *trade practice submittals* qui sont intervenus entre le 6 novembre 1919 et le 18 janvier 1923. Les *trade practice*

(10) Parfois, la Commission a refusé d'accepter les conclusions exprimées par les représentants d'une industrie et elle a réservé sa décision. Voir *Trade practice submittals*, pp. 44-51, *Gold mounted knives*. La Commission a parfois même exprimé une opinion contraire à celle émise par les représentants d'une industrie réunis en *trade practice submittal*. Voir *Trade practice submittals*, pp. 40-44, *Sheffield silver plated hollow-ware*.

submittals postérieurs au 18 janvier 1923 sont miméographiés et distribués gratuitement à tous les membres de l'industrie dont les pratiques commerciales ont été discutées. Tout membre de l'industrie est libre d'envoyer à la Commission ses remarques ou ses critiques sur les opinions adoptées par ses collègues, même s'il n'a pas pris part aux délibérations. La Commission tient compte des critiques qui lui sont ainsi adressées et les utilise, si l'occasion se présente, pour son œuvre de police commerciale. La Commission envoie à la presse des résumés des *trade practice submittals* ; de cette façon, tout citoyen américain peut suivre facilement cette forme de son activité. En outre, les *trade practice submittals* constituent eux-mêmes un excellent moyen de publicité pour la Commission. Les *trade practice submittals* amènent souvent les hommes d'affaires occupant les places les plus importantes dans l'industrie américaine à se réunir dans les bureaux de la Commission. Ils voient ainsi comment la Commission fonctionne et ils peuvent mieux se rendre compte que la Commission travaille surtout à aider les hommes d'affaires honnêtes dans leurs légitimes efforts.

Mais la publicité, quoique d'une importance considérable, n'est pas le seul objet des *trade practice submittals*. Ils ont été organisés aussi dans le but de hâter la procédure de la Commission. Nous avons noté, dans le chapitre III, que des critiques avaient été dirigées contre la lenteur des procédures en forme de la Commission. Cette dernière s'est rendu compte qu'à ce point de vue sa procédure pouvait

laisser à désirer (11). Elle n'a pas voulu cependant la changer, parce qu'elle pense que celle qu'elle a choisie est imposée par l'article 5 du *Federal Trade Commission Act*, et parce qu'elle estime aussi que, malgré le formalisme qu'elle a emprunté à la procédure américaine de droit commun, elle renferme des éléments susceptibles de donner à ses ordres de désistement une base solide. Certes, cette procédure renferme des garanties très sérieuses pour le défendeur, ainsi que pour la Commission. Mais, à côté des affaires exigeant un procès en forme, il existe une grande quantité de requêtes adressées à la Commission, que celle-ci pourrait régler à l'amiable avec les intéressés. Parfois, aussi, quand la Commission a reçu beaucoup de requêtes afin d'émission de plaintes, toutes visant les pratiques d'une même industrie, elle pourrait avoir intérêt à réunir les représentants de cette industrie, pour qu'ils discutent eux-mêmes des pratiques dont on se plaint, les condamnent et se mettent d'accord pour ne plus les continuer. Ainsi la Commission pourrait s'occuper de plusieurs requêtes à la fois et épurer toute une industrie de procédés douteux. Les avantages des *trade practice submittals*, au point de vue procédure, sont évidents ; ils ont permis à la Commission de donner satisfaction à un grand nombre de requêtes en très peu de temps, à peu de frais et d'en éviter certaines qui auraient pu lui être adressées plus tard. Il faut considérer les

(11) Dans son *Annual report* pour 1922, la Commission déclare que le public lui adresse plus de requêtes qu'elle n'en peut examiner et juger dans un délai raisonnable.

trade practice submittals comme une nouvelle espèce de procédure instituée par la Commission pour régler les affaires qui ne nécessitent pas de procédure régulière. La Commission ne songe nullement à remplacer sa procédure normale par les *trade practice submittals*. Il faut donc regarder ces derniers comme destinés à compléter la procédure régulière, et non à s'y substituer.

En réunissant ainsi les représentants d'une industrie, pour les faire discuter sur des pratiques douteuses et les leur faire condamner eux-mêmes, la Commission a contribué à l'éducation morale des hommes d'affaires. Au point de vue moral, il vaut certes beaucoup mieux que ce soient eux-mêmes qui se chargent de réprimer les pratiques abusives de leur industrie. Au moyen des *trade practice submittals*, la Commission essaye de développer progressivement, chez les industriels et les commerçants, l'esprit d'honnêteté et de leur démontrer tout l'intérêt qu'ils pourraient avoir à n'accomplir que des opérations parfaitement loyales. Il y a toute raison de croire que la méthode des *trade practice submittals* est plus efficace que la répression, en raison du fait que les hommes d'affaires cessent les pratiques condamnées de leur propre volonté. En éveillant chez les industriels et les commerçants un esprit de loyauté envers leurs concurrents et le public, la Commission a fait un très grand pas vers l'assainissement du commerce américain. Il semble que la nature des *trade practice submittals* se prête remarquablement au développement de cet esprit. La

franche discussion entre représentants d'une industrie de toutes les pratiques en usage dans leur compartiment industriel les habitue à comprendre qu'ils ont tous un grand intérêt à l'assainissement de leurs méthodes commerciales et que chacun, autant que ses concurrents et autant que le public, en bénéficiera. La Commission a elle-même intérêt à développer le plus possible les *trade practice submittals*. En faisant l'éducation morale des hommes d'affaires, elle réduit le nombre des requêtes qui pourraient lui être adressées. Mais nous ne croyons pas qu'elle arrivera à supprimer sa procédure en forme par cette méthode (12).

Il semble que les *trade practice submittals* démontrent que la Commission n'est pas aussi mauvais psychologue que certains de ses critiques le croient. Une pratique commerciale déloyale, dès qu'elle est employée par un membre d'une industrie ou par un commerçant, tend à se généraliser. Tous les autres concurrents sont tentés de s'en servir, afin de se protéger. Quand un commerçant se sert de réclames trompeuses, ou essaye de corrompre des employés de ses clients, les autres commerçants, qui ne se servent pas de ces procédés, en subissent un préjudice considérable. Les autres membres du commerce ou de l'industrie sont amenés à l'imiter pour se défendre; d'où la corruption de toute une industrie ou de tout

(12) M. Henderson, dans son livre : *The Federal Trade Commission*, p. 244, déclare qu'un seul *trade practice submittal* a autant d'influence éducative que la coercition consécutive à une multitude de plaintes formelles et d'ordonnances.

un commerce. Par la procédure formelle, la Commission ne peut réprimer les méthodes de concurrence déloyale qu'à partir du moment où elles commencent à prendre corps. Les pratiques condamnables, une fois généralisées, il faudra agir contre tous ceux qui en font usage, si la Commission veut complètement purger cette industrie ou ce commerce du procédé déloyal et empêcher son développement dans l'avenir. Il semble que le *trade practice submittal* soit susceptible de donner des résultats plus efficaces et plus satisfaisants, et avec moins de délai que la procédure en forme. Les *trade practice submittals* ont cet avantage sur la procédure en forme qu'ils empêchent la généralisation des pratiques commerciales déloyales, et s'adaptent mieux aussi à l'épuration d'une industrie ou commerce, une fois que les pratiques déloyales sont généralisées. Ils sont basés sur des éléments psychologiques différents de ceux de la procédure formelle ; ils conviennent mieux en certaines circonstances, mais ils ne peuvent pas remplacer les moyens normaux de répression de la procédure régulière.

Parmi les éléments psychologiques qui servent de base aux *trade practice submittals*, nous trouvons l'esprit corporatif américain. Cet esprit est un produit des conditions économiques qui ont vu le jour immédiatement après la guerre de Sécession.

Il s'est manifesté dans la création des *trade associations*, qui prirent naissance pendant le dernier quart du xix^e siècle ; au xx^e siècle, leur développement a été très rapide. En 1914, on comptait à peu

près 800 associations ; en 1919, 2.000. Le grand essor des *trade associations* pendant la guerre a été dû à l'encouragement qu'elles reçurent de la commission des industries de la guerre (*War Industries Board*), cette commission trouvant plus facile de traiter avec elles qu'avec des entreprises individuelles (13). Ces associations existent pour la défense des intérêts de toutes les entreprises engagées dans une même branche de commerce ou d'industrie. Leur activité se porte notamment sur la conciliation des différends commerciaux et l'éthique commerciale (*trade disputes and trade ethics*) (14). Sous ce chef, les *trade associations* ont développé les services suivants :

1° Arbitrage des conflits et différends commerciaux ;

2° Rédaction de codes des pratiques déloyales de concurrence :

a) En ce qui concerne les relations entre vendeur et acheteur ;

(13) *Trade association activities*, document du département du commerce, Washington, Government Printing Office, 1923, p. 304.

(14) *Ibid*, pp. 95-117. Parmi les autres activités des *trade associations* américaines signalées dans ce document, citons : 1° service de statistique et d'informations (pp. 9-44), 2° service de renseignements sur la législation industrielle et commerciale américaine (p. 48), 3° service de conseil auprès des législateurs américains ayant pour but d'aiguiller la législation dans la voie des intérêts d'une branche de l'industrie ou du commerce (pp. 44-51), 4° études et rapports sur la comptabilité du coût de production (pp. 69-79), 5° créations de types (*standards*) pour perfectionner la technique industrielle et commerciale (pp. 51-69), 6° enquêtes sur la responsabilité financière des clients (pp. 81-95), 7° études sur les relations entre patrons et employés (pp. 117-134), 8° études sur la réclame (pp. 141-153), 9° études sur les problèmes de transports (pp. 153-163), 10° recherches sur la technique commerciale et industrielle (pp. 164-191).

b) En ce qui concerne les relations entre concurrents.

3° Rédaction d'un glossaire des termes techniques et commerciaux pour assurer un emploi juste et loyal de tous les termes usités dans une industrie ou un commerce.

4° Enquêtes faites sur l'usage des marques de fabrique ; dépôt et protection des marques de fabrique.

5° Etudes et rapports sur les brevets d'inventions.

6° Elimination des procédés commerciaux déloyaux.

Donc, le travail d'assainissement du commerce occupe une place assez grande dans les *trade associations* américaines, bien que ce travail ne soit pas le seul, ni, peut-être, le principal but de leur création. Il est incontestable que ces associations ont déjà contribué à l'assainissement du commerce par leurs propres moyens de police commerciale. Généralement, les diverses commissions instituées par ces associations étudient des problèmes relatifs aux méthodes de concurrence et présentent des rapports qui sont discutés aux réunions annuelles de l'association. A la fin des débats, les membres votent une série de propositions, condamnant ou approuvant les méthodes de concurrence étudiées. Chaque membre de l'association est censé s'engager à respecter les propositions votées. L'association dispose, pour assurer ces engagements extrajuridiques, de sanctions assez énergiques : l'exclusion ou l'expulsion. L'exclusion et l'expulsion privent les membres ainsi

frappés de tous les services de l'association et les exposent à une déconsidération générale dans leur branche d'activité économique. En outre, les membres de l'association, collectivement et individuellement, agissent par divers autres moyens de pression pour amener à résipiscence les membres récalcitrants. L'esprit de solidarité et la confiance engendrés par les associations contribuent beaucoup à faire respecter leurs décisions (15).

Il semble que la *Federal Trade Commission*, en établissant ces *trade practice submittals*, se soit inspirée, en les adaptant à ses fins et en les développant, de ces méthodes d'activité des *trade associations* américaines. Il est à noter que l'existence des *trade associations* facilite beaucoup les *trade practice submittals*. Il est plus facile de traiter avec une industrie déjà organisée en *trade association* qu'avec une industrie où cet organe manque ; les membres des associations sont déjà habitués à travailler ensemble dans l'intérêt général de leur industrie et à se soumettre aux règlements généraux des associations sur les moyens permis de concurrence. D'autre part, l'institution des *trade practice submittals* donne plus d'importance aux *trade associations*. La Commission, bien qu'elle se préoccupe d'inviter autant que possible tous les membres d'une même industrie aux

(15) Un document du département du commerce américain, *Trade association activities*, pp. 95-116, donne un aperçu général sur les efforts des *trade associations* en vue d'assainir le commerce. Les *Annual reports* publiés par la plupart des importantes *trade associations* fournissent des détails intéressants sur la répression par elles des moyens déloyaux de concurrence.

trade practice submittals, compte surtout sur la présence de ceux qui appartiennent aux associations pour y venir discuter les moyens légitimes de concurrence. Et quand les pratiques déloyales ont été condamnées dans ces réunions, elle se fie surtout à l'appui des *trade associations* pour faire respecter les propositions ainsi votées. Avec l'augmentation du nombre des *trade associations*, les *trade practice submittals* prendront une place plus importante dans le travail de la Commission. La valeur éducative des *trade practice submittals*, de son côté, réagira sur les *trade associations* et rendra le travail de police commerciale de la Commission beaucoup plus facile et beaucoup plus efficace.

Il nous est permis de dire que les *trade practice submittals* ont déjà eu une influence importante sur le commerce américain. Dans les cinq ans qui se sont écoulés depuis leur institution, la Commission a tenu 19 *trade practice submittals*. Quand on considère que souvent, 5 à 15 moyens de concurrence déloyaux sont condamnés dans chaque séance, et que les condamnations de pratiques déloyales votées s'appliquent, non seulement à une entreprise, mais à toute une industrie, on se rend compte de l'importance que cette procédure a déjà prise.

Afin de mieux montrer la nature de ces *trade practice submittals*, nous donnerons une analyse détaillée de quatre des plus importants. De ces quatre exemples, nous pourrons facilement dégager les principes généraux qui s'appliquent à tous. Pour les autres, nous nous bornerons à signaler les pratiques condamnées les plus importantes.

A) INDUSTRIE DU MACARONI EN PAQUETS

(*Package Macaroni Industry*) (16)

La Commission avait reçu une grande quantité de requêtes demandant l'émission de plaintes contre certaines pratiques commerciales usitées par quelques fabricants de macaroni en paquets. Ces requêtes venaient, pour la plupart, de firmes engagées dans cette industrie, mais il y avait des requêtes émanant d'autres sources (17). La Commission demanda conseil à la *National Association of Macaroni Manufacturers*. Les dirigeants de cette association conseillèrent à la Commission de tenir un *trade practice submittal* pour examiner de très près certaines pratiques employées par quelques membres de cette industrie. Le 25 juin 1920, immédiatement après la réunion annuelle de cette association, ce *trade practice submittal* eut lieu.

La Commission avait invité de nombreuses personnalités à participer à cette conférence.

Parmi les présents, signalons :

MM. les Commissaires Murdock, Colver et Polard, M. le docteur Benjamin R. Jacobs, représentant le bureau de chimie (*Bureau of Chemistry*), département d'agriculture ; M. James F. Williams, Minneapolis, Minn., Président de la *National Association of Macaroni Manufacturers*.

Dix autres représentants des fabriques de maca-

(16) *Trade practice' submittals*, pp. 19-27.

(17) La Commission n'indique pas la nature de ces sources.

roni ont également assisté à cette réunion. La Commission envoya des exemplaires miméographiés du *trade practice submittal* à tous les membres de l'industrie du macaroni qui n'avaient pas assisté à cette réunion, invitant ces derniers à soumettre leurs commentaires et leurs critiques des propositions votées.

A la fin de la discussion, les propositions suivantes furent votées :

1° PAQUETS INCOMPLÈTEMENT REMPLIS

(*Slack filled packages*)

Il est déclaré à l'unanimité que les paquets partiellement remplis constituent un moyen de concurrence déloyale et une pratique nuisible au public (18).

2° SUBSIDES AUX AGENTS DE VENTE DES GROSSISTES

(*Subsidizing jobber's salesmen*)

Il est déclaré que la pratique de donner des subsides aux agents de vente des grossistes, de leur donner des primes (*bonuses*), escomptes (*commissions*) constitue une pratique commerciale déloyale qui est contraire à l'intérêt public. Il manquait une voix à cette proposition pour avoir l'unanimité.

(18) Certains fabricants de macaroni avaient pris l'habitude de vendre leurs produits dans des paquets de même grandeur que ceux de leurs concurrents, avec cette différence qu'ils ne remplissaient pas leurs paquets entièrement. Cette pratique leur permit de vendre leurs paquets moins cher que leurs concurrents qui les remplissaient entièrement. Les ménagères, voyant chez leur détaillant deux paquets de macaroni de même grandeur, achetaient celui qui était le moins cher, — c'est-à-dire un paquet incomplètement rempli. Cette pratique tendait à restreindre la vente des fabricants de parfaite bonne foi, qui les remplissaient complètement.

3° POIDS MINIMUM DES PAQUETS

(Minimum weight package)

Il est déclaré que faire des paquets de macaroni ou de spaghetti contenant moins de 8 onces n'est pas un mode de vente économique, est contraire à l'intérêt public, et constitue une concurrence et une pratique commerciale déloyales.

Toutes les voix, sauf une, ont été données à cette proposition.

4° ÉTIQUETTES FAUSSES ET TROMPEUSES

(False and misleading labels)

Il est déclaré à l'unanimité que les étiquettes fausses destinées à tromper le public sur la quantité du produit vendu constituent un moyen de concurrence déloyale et contraire à l'intérêt public.

5° PRIMES AUX DÉTAILLANTS *(Premiums to the trade)*

Il est déclaré que la pratique de donner des primes ou des bons en nature aux détaillants, pouvant avoir pour effet d'influencer la vente des produits ou d'amener une réduction dans le prix de vente de ces produits à un acheteur, est un moyen trompeur de vente, un moyen déloyal de concurrence, une pratique de vente indésirable et contraire à l'intérêt public.

Il manquait une voix pour que le vote soit unanime.

Il a été suggéré que cette pratique pouvait être employée par un vendeur pour répondre au concurrent qui s'en servait. La Commission fit remarquer

que, si l'industrie décide de condamner cette pratique, un fabricant pourra se protéger en lui signalant tout concurrent qui l'emploie. Ce concurrent sera donc poursuivi par la Commission.

Les représentants ont voté l'insertion de l'article 2 du *Clayton Act* dans le compte rendu du *trade practice submittal*.

B) INDUSTRIE DES BOITIERS DE MONTRE
PLAQUES OR
(*Gold-filled Watch Case Industry*) (19)

Dans ce second cas, 75 % des fabricants américains de boîtiers de montre plaqués or (*gold-filled*) avaient demandé à la Commission de tenir un *trade practice submittal* pour y discuter certaines méthodes commerciales courantes dans cette branche d'industrie, et essayer de trouver des moyens de parer aux abus commerciaux qui s'y étaient développés. La Commission accueillit cette demande favorablement, et, en janvier 1923, elle invita tous les fabricants de boîtiers de montre plaqués or à assister à une réunion. Ce *submittal*, qui réunit les principaux fabricants de l'article en question, eut lieu peu après. La Commis-

(19) *Trade practice submittals*, pp. 34-40. Il est impossible de rendre le sens exact du terme américain *gold-filled* par l'expression française « plaqué or ». L'expression « plaqué or » (en anglais *gold-plated*), indique, en Amérique, la bijouterie faite de métaux inférieurs et recouverts d'un léger plaquage d'or. L'expression *gold-filled* désigne la bijouterie faite de métaux inférieurs et recouverts d'une couche épaissie d'or, dont l'usage est habituellement inférieur et recouverts d'un léger plaquage d'or. L'expression *gold-garanti* pour un nombre d'années stipulé.

sion fut représentée par M. le Commissaire Murdock, qui expliqua aux représentants le but du *trade practice submittal*. Les représentants élirent un président et un secrétaire et votèrent les propositions suivantes :

« Attendu qu'il est maintenant, et qu'il a été d'usage pendant des années chez les fabricants et marchands de boîtiers de montre plaqués or (*gold-filled and gold-plated*), de garantir ces boîtiers pendant un délai spécifié, dans la plupart des cas, pour 20 et 25 ans. »

« Attendu que cette pratique est devenue tellement générale que tout marchand ou tout fabricant désirant faire des affaires sur le marché des Etats-Unis a été et est dans l'obligation, afin de se protéger, d'adopter et de continuer cette pratique... »

« Attendu que le public a été trompé et fraudé parce que des fabricants et marchands peu scrupuleux ont placé sur des boîtiers de montre d'une qualité inférieure ou sur des boîtiers de montre en cuivre avec léger plaquage d'or, des garanties pour un long temps (*long time guarantees*). Comme il est impossible pour qui que ce soit de savoir, sans détruire le boîtier de montre, la quantité d'or qu'il renferme, et comme il apparaît clairement que cette pratique est non seulement contre l'intérêt du consommateur, mais a permis à des fabricants et marchands d'employer des méthodes de concurrence déloyale dans le commerce entre états; »

« Nous, les fabricants soussignés, qui représentons au moins 75 % de la production totale aux Etats-Unis

des boîtiers de montre plaqués or, condamnons la pratique de garantir ces boîtiers pour des délais spécifiés, et nous prions la *Federal Trade Commission* de poursuivre toute personne, firme, corporation, association qui..... »

Ici suit un long paragraphe détaillant les pratiques condamnées et spécifiant les procédés de fabrication approuvés et les poinçons que les boîtiers de montre ainsi fabriqués doivent porter. La Commission a donné à ce paragraphe les commentaires suivants :

« Après examen de toute l'affaire, il est convenu :

« I.— Que la *Federal Trade Commission* a raison de croire, d'après les faits qui lui ont été soumis par les fabricants, et après avoir soumis ces faits à une enquête supplémentaire, conformément à la procédure prescrite par l'article 5 du *Federal Trade Commission Act* :

« a) Que la pratique de placer des garanties de longue durée sur les boîtiers de montre plaqués or destinés à être répandus et vendus dans le commerce entre les états a trompé et trompe les acheteurs » ;

« b) Que le fait de poinçonner ou qualifier *gold-filled* des boîtiers de montre, destinés à la distribution ou à la vente dans le commerce entre états, tend à tromper l'acheteur s'il manque au moins les éléments suivants :

« 1° Poinçons placés très près des mots *gold-filled*, et aussi nets que les mots *gold-filled*, avec des mots ou des marques indiquant la qualité de l'or ».

« 2° Dos et couvercles intérieurs faits de deux

lames d'or ou d'un alliage d'or fixées à la surface d'une lame d'un autre métal ».

« II. — Que la Commission a recueilli ce qui suit comme étant l'opinion des commerçants (*of the trade*) sur ces questions, et en tiendra dûment compte, quand cela sera nécessaire, dans toute procédure devant elle. »

« a) Que les fabricants et les marchands doivent être obligés de poinçonner la marque de fabrique, d'une manière visible et ineffaçable, sur la surface intérieure du couvercle ».

« b) Que l'épaisseur de la lame d'or ou alliage d'or fixée aux parties extérieures du boîtier ne sera pas inférieure à 3/1000 de pouce; celle des lames intérieures d'or ou d'un alliage d'or ne sera pas inférieure à 1/1000 de pouce ».

« c) Que chaque fois que l'épaisseur des lames d'or ou d'alliage d'or est indiquée, cette marque doit s'appliquer seulement aux parties extérieures du boîtier et doit être exprimée en décimales indiquant les millièmes de pouce... »

Tous les Commissaires, à l'exception de M. le Commissaire Nugent, ont approuvé ces propositions, votées à l'unanimité et signées par six des plus importants fabricants de boîtiers de montre plaqués or. M. le Commissaire Nugent a exprimé son opinion contraire dans les termes suivants :

« A mon avis, tous les fabricants doivent être obligés de marquer sur chaque montre la quantité d'or employée, ainsi que la qualité de cet or exprimée en carats. La qualité d'or exprimée en carats (isolée de

l'indication de la quantité), n'indique pas, et n'a pas pour but d'indiquer au consommateur la valeur de l'or employé ».

« La garantie de long usage est une supercherie (*fake*) et, puisqu'elle est fournie dans le but de tromper le public, je donne mon assentiment à la proposition visant la poursuite de tout fabricant qui la pratique. »

Il est à noter que, dans ce *trade practice submittal*, les représentants réunis de l'industrie ne se sont pas bornés à indiquer les moyens de concurrence qui devaient être condamnés, mais ont également déterminé les procédés techniques de fabrication qui devaient être employés pour pouvoir qualifier un boîtier de montre *gold-filled*. Ces délibérations ont révélé chez les principaux fabricants de boîtiers de montre plaqués or un souci très louable de l'intérêt public, en même temps qu'une saine compréhension de leur intérêt corporatif. Le procès-verbal auquel il a abouti se range, par sa précision, parmi les meilleurs qui soient sortis de cette catégorie de travaux de la Commission.

C) INDUSTRIE LAITIÈRE (*Creamery Industry*) (20)

La Commission avait reçu une grande quantité de requêtes lui demandant l'émission de « plaintes » contre certaines pratiques commerciales de l'industrie laitière dans la vallée du Mississippi. Avant d'engager des procédures en forme, la Commission décida de

(20) *Trade practice submittals*, pp. 1-6.

réunir les membres de cette industrie afin de connaître si les pratiques incriminées étaient ou non devenues générales. Car, dans le cas où elles se seraient généralisées, la procédure formelle ne pourrait pas donner les résultats espérés.

Le 3 octobre 1919, la Commission réunit une quarantaine de représentants de l'industrie laitière à Omaha, Nébraska. Après une discussion sans caractère officiel, on décida de remettre le *trade practice submittal*, pour pouvoir réunir plus de représentants.

En attendant, la Commission dressa un rapport résumant la discussion de la réunion du 3 octobre 1919 et recueillit par lettres l'avis des chefs d'entreprise de l'industrie laitière sur les pratiques commerciales qu'ils considéraient comme déloyales.

Le 3 novembre 1919, la Commission réunit les représentants de l'industrie laitière au nombre de 125, venant de 14 états. La réunion eut lieu à Omaha, Nébraska, sous la présidence de M. le Commissaire Colver, qui expliqua aux représentants les principes des *trade practice submittals*. Après avoir discuté à fond, les représentants adoptèrent une série de 11 propositions (*resolutions*). Chaque proposition fut votée à une forte majorité, beaucoup même à l'unanimité. Les propositions suivantes furent adoptées :

1^o La pratique consistant à intervenir dans les relations fixées par contrat entre employeur et employé, dans le but de gêner la production, livraison, transport, achat et vente d'un concurrent est déclarée déloyale.

2^o Toute pratique ayant pour but de tromper le

consommateur sur la qualité ou la quantité d'un produit laitier est déclarée déloyale.

3° L'usage des bidons et autres appareils de l'industrie laitière, sans le consentement du propriétaire et dans l'intention de s'approprier la clientèle, la propriété ou les affaires d'un autre, est déclaré déloyal.

4° Le fait de fournir ou de prêter des bidons ou autres appareils au producteur dans le but d'assurer au fournisseur ou prêteur l'exclusivité des produits qui y seront placés, est déclaré pratique déloyale.

5° La propagation ou la publication de fausses déclarations concernant les méthodes ou les affaires d'un concurrent, est déclarée déloyale.

6° Le don de primes ou rémunérations aux employés ou agents des voituriers (*common carriers*), dans le but de s'attirer la clientèle ou de changer la destination des envois de marchandises, est déclaré déloyal.

7° L'usage d'obtenir des informations et renseignements d'un concurrent par l'espionnage, par de fausses déclarations ou en jouant le rôle d'un fonctionnaire officiel, est déclaré déloyal.

8° Les rabais secrets sur les prix d'achat sont déclarés déloyaux.

9° L'achat ou l'offre d'achat de produits laitiers à des prix non conformes à ceux déterminés par les conditions du marché ou du commerce, le paiement de prix plus élevés à certaines catégories d'expéditeurs ou de vendeurs, ou le paiement de prix différents au même moment dans diverses localités, dans l'intention de créer un monopole (exception faite des

différences causées par les frais de transport, les qualités ou diminutions faites de bonne foi en concurrence loyale), sont déclarés déloyaux.

10° Quand la crème est achetée d'après le système connu sous le nom de « paiement en gare » (*station payment plan*), le paiement d'une commission excédant trois cents, tous les frais compris, est contre l'intérêt public et est déclaré déloyal.

11° L'attribution de primes ou d'objets de valeur, comme récompense supplémentaire, est déclarée déloyale.

12° Tous les arrangements visant la vente du beurre doivent être faits sur la base d'une demi-livre au lieu d'une livre.

13° La fourniture de bidons gratuits aux fermiers, constituant un gaspillage énorme, est considérée comme une coutume néfaste.

14° En ce qui concerne les 14 propositions votées, les membres de l'industrie laitière présents à ce *trade practice submittal* déclarent :

a) Qu'il n'y aura pas à distinguer, dans l'application des règles énoncées, entre le commerce entre les états et le commerce à l'intérieur d'un seul état ;

b) Qu'il n'y aura pas de distinction, dans l'application des règles énoncées, en raison de la forme juridique de l'entreprise ;

c) Que l'autorité, la juridiction et le pouvoir plénier de la *Federal Trade Commission*, en accord avec les stipulations du *Federal Trade Commission Act*, sont formellement admis.

Ces 14 propositions ou règles ainsi votées par des

représentants de l'industrie laitière réunis en *trade practice submittal* furent approuvées par la Commission. La lecture de ces propositions démontre très nettement le besoin que l'industrie laitière éprouvait de cet assainissement. Il est fort douteux que la Commission eût pu faire œuvre de moralisation dans cette industrie, en un délai raisonnable, au moyen de la procédure formelle. Ce *trade practice submittal* montre assez quel rôle actif cette procédure officieuse de coopération entre les commerçants et la Commission peut jouer comme moyen de police commerciale.

La Commission envoya un exemplaire de ce *trade practice submittal* à tous les intéressés dans l'industrie laitière, les invitant à adresser leurs critiques, ainsi que leurs commentaires, à la Commission. La Commission ajouta qu'en l'absence de preuves démontrant le contraire, elle regarderait comme concluantes les condamnations votées dans ce *trade practice submittal*.

D) IMPRESSION SIMILI GRAVURE

(*Engraved effects printing*) (21)

A la requête du groupement de simili-gravure (*engraved effects group*) de l'Association New-Yorkaise des maîtres-imprimeurs (*New-York Employing Printers Association*), un *trade practice submittal* eut lieu le 28 octobre 1914, devant M. le Commissaire

(21) Voir la brochure miméographiée de la *Federal Trade Commission* datée du 18 janvier 1925, et intitulée *Trade practice submittal — Engraved effects printing*.

Charles W. Hunt, dans le but de discuter l'usage des termes *engraved effects* et *embossed effects*, appliqués à une espèce d'impression en relief. Ce *submittal* eut lieu dans les bureaux new-yorkais de la Commission.

Il y fut question d'un genre d'impression faite sur les presses à imprimer ordinaires, en utilisant une encre spéciale séchant très lentement. L'impression, ainsi faite, est poudrée avec une poudre à base de résine ou d'agradant. Le tout est chauffé afin de faire fondre cette poudre et l'encre qui se solidifient en refroidissant. Ce procédé produit une impression qui ressemble beaucoup à la gravure. On avait suggéré plusieurs termes pour désigner ce procédé, parmi lesquels citons : *Engravotype*, *embossotype*, *thermotype*, *embossograph*, *caméograph*, *raised printing* (impression repoussée), et *relief printing* (impression en relief). On a fait tout particulièrement des objections quant aux termes *raised printing* et *relief printing*, mais on en avait aussi formulé quant à la plupart des autres. Les termes *raised printing* et *relief printing*, en effet, s'appliquaient aux autres procédés d'impression dont les résultats étaient de beaucoup inférieurs au procédé en question.

Le *trade practice submittal* réunit des représentants de 34 firmes (la Commission en avait invité 165) et on procéda à la discussion des termes qui devaient être employés pour désigner ce procédé, afin d'éviter toute confusion de la part de la clientèle et de parer aux abus du terme « gravure ». En effet, certains imprimeurs avaient, dans leurs ré-

clames, représenté ce genre d'impression comme de la véritable gravure.

Après discussion, la décision suivante fut votée à l'unanimité :

« Il est décidé que le terme *engraved or embossed effects* (simili-gravure ou repoussée), sera le nom donné à l'industrie produisant ces impressions sans l'emploi de plaques de cuivre ou d'acier. »

Lors de la convocation de ce *trade practice submittal*, la Commission avait décidé que des représentants de l'industrie de la gravure ordinaire auraient l'autorisation d'assister à la réunion. Douze représentants de cette industrie prirent part au *trade practice submittal*. A la décision des représentants de l'industrie de la simili-gravure, les représentants de la gravure ordinaire répliquèrent en votant la proposition suivante :

« L'industrie de la gravure au moyen de plaques d'acier ou de cuivre, représentée à cette réunion, est opposée à l'usage des termes *engraved effects* et *embossed effects*, ou de toute autre expression comprenant les mots *engraved* ou *embossed*, pour qualifier l'impression en relief. Elle croit que l'usage de ces termes tend à tromper le public et est susceptible d'y parvenir. Il n'y a pas d'objection aux deux suggestions de M. Wallace Brown que le terme qualifiant le procédé dont il s'agit soit ou *thermograph* ou bien *caméograph*.

Ce *trade practice submittal*, le dernier qui ait été tenu jusqu'à ce jour, donne une note originale par rapport aux précédents. En premier lieu, c'est le

premier *submittal* où la Commission ait réuni des représentants de deux industries ayant des intérêts opposés dans la question à résoudre. C'est aussi le premier *submittal* où les représentants convoqués n'aient pu se mettre d'accord et où les délibérations aient abouti au vote de deux propositions contraires.

En présence de ce désaccord, la Commission dut intervenir pour prendre parti entre les deux thèses. Elle désapprouva l'usage des termes *engraved effects* ou *embossed effects* ou de toute autre expression comprenant les termes *engraved* ou *embossed* pour qualifier l'impression en relief. Elle considéra ces termes comme tendant à tromper le public et susceptibles d'y parvenir. Elle admit au contraire la suggestion d'un des représentants de l'industrie de la gravure ordinaire, M. Wallace Brown, en faveur de l'adoption, pour qualifier ce procédé, des termes *thermograph* ou *caméograph*. Elle donna donc gain de cause aux porte-parole de la gravure sur plaques de cuivre ou d'acier. Cette décision de la Commission laisse fortement prise à la critique.

D'une part, il est possible de faire de la véritable gravure en utilisant des plaques de matières autres que le cuivre ou l'acier (22). Donc, la décision de la Commission à cet égard ne saurait être prise à la lettre. Car la Commission ne pouvait pas faire d'objection à l'emploi du terme *engraved* pour désigner le résultat du procédé classique de gravure à l'eau-

(22) Voir ALFRED DE LOSTALOT, *Les procédés de la gravure*, pp. 117-148.

forte ou au burin, faite, non sur des plaques de cuivre ou d'acier, mais sur des plaques d'airain ou de zinc, qui sont en usage dans l'industrie de la gravure, et qui sont autant *engraved* que la gravure sur cuivre ou acier.

D'autre part, on peut se demander si le terme *engraved effects*, qui correspond très exactement à l'expression française « simili-gravure », est réellement susceptible de tromper le consommateur le plus crédule. Le terme a l'avantage de donner une idée assez exacte du résultat obtenu. Les *engraved effects* s'adressent à une classe d'acheteurs ayant des goûts particuliers. Ceux-ci veulent avoir une carte de visite ou un papier à en-tête produisant l'effet de la véritable gravure, sans consentir à y mettre le prix. Ces acheteurs, bien qu'ils ne soient pas trompés eux-mêmes, désirent tromper le destinataire de leurs lettres ou de leurs cartes de visite, qui peut se figurer, en faisant le geste connu de passer le pouce sur les caractères, avoir affaire à des gens élégants. **Dans ces conditions**, on se demande si cette classe d'acheteurs mérite tant de sollicitude de la part de la Commission. Il semble qu'il y ait des questions plus importantes à résoudre que celle-là, et que la Commission, qui en a tant à traiter, ferait mieux de s'occuper de celles qui présentent un véritable intérêt public.

En ce qui concerne l'usage du terme *embossed effects*, nous pouvons ajouter que le procédé, qui consiste à faire des caractères en relief par des procédés appartenant uniquement à l'imprimerie, n'a rien à

voir avec l'industrie de la gravure. Le terme *embossed effects* ne pourrait pas donner lieu de croire qu'il s'agit de véritable gravure. Ce procédé, assez ancien dans l'imprimerie, n'a pas, jusqu'à présent, déçu les acheteurs, et l'industrie de la gravure n'a jamais eu à se plaindre ni du terme ni du procédé.

L'intérêt du public et du consommateur étant tout à fait minime, nous pouvons le négliger et tourner notre attention vers le second problème, celui qui se pose entre deux classes de concurrents et qui consiste dans l'appréciation de la loyauté ou de la déloyauté des méthodes de concurrence. Dans cette affaire, les graveurs et les imprimeurs ont chacun un intérêt très légitime. Il est tout naturel que les premiers cherchent à préserver les procédés techniques de leur industrie, et à se protéger contre les pratiques qui tendraient à ruiner leur commerce. Mais les imprimeurs sont aussi très légitimement fondés à développer et étendre le champ de leur activité en inventant et appliquant de nouveaux procédés pour perfectionner leur art et accroître leur productivité. Nous ne croyons pas que les graveurs puissent, sans exagérer la protection qui leur est due, imposer aux imprimeurs l'usage d'une dénomination qui n'indique ni la nature, ni le procédé, ni les résultats du procédé employé par eux. D'autre part, les imprimeurs ne doivent pas, en bonne justice, adopter une dénomination qui soit susceptible de créer une confusion entre leurs productions et celles des graveurs. Celles d'*engraved effects* et *embossed effects* don-

ment, il nous semble, satisfaction aux deux parties, et ne trompent personne.

Ce *trade practice submittal* est à tous égards celui qui a donné les résultats les moins satisfaisants. D'abord, la Commission n'a pu réunir que 34 représentants de l'industrie en cause, sur les 165 qu'elle comptait, c'est-à-dire 20,6 %, pourcentage par trop faible pour que cette assemblée d'industriels fut vraiment représentative. D'autre part, c'est le premier *trade practice submittal* où la Commission n'a pas réussi à mettre d'accord les divers intérêts en présence. La Commission n'a pas toujours accepté entièrement et sans réserves les décisions des *trade practice submittals*. Elle a même parfois exprimé une opinion tout à fait contraire à la leur (23). Mais c'est la première fois qu'elle a rendu une décision aussi partielle en matière de *trade practice submittals*. Mais, à cet égard, ce *trade practice submittal* de l'industrie de la simili-gravure est une exception tout à fait isolée. Comme nous l'avons noté, la plupart des *submittals* ont posé des questions de première importance et les ont tranchées d'une façon très satisfaisante. Un bref aperçu sur l'ensemble des autres *trade practice submittals* le démontrera clairement.

Aux Etats-Unis, il existe une industrie assez développée, qui consiste à acheter des machines à écrire d'occasion, usagées ou hors d'état, les remettre à

(23) *Trade practice submittals*, pp. 44-51.

neuf et les vendre sous le nom de *rebuilt typewriters* (machines à écrire remises en état). Certains abus se sont révélés dans la pratique commerciale de cette industrie, tels que la vente de machines comme neuves, la vente de machines légèrement réparées comme complètement remises à neuf, etc... La Commission invita environ 200 membres de cette industrie à un *trade practice submittal*. Ce *submittal* eut lieu le 27 février 1920, à Washington. Deux propositions furent votées et approuvées par la Commission : la première pose les conditions techniques de fabrication pour qu'une machine à écrire, remise à neuf, puisse être appelée *rebuilt*. Quelques-unes de ces conditions techniques visent à assurer la bonne qualité du produit ; les autres sont destinées à réagir contre une série de moyens de concurrence que les représentants ont qualifiés de déloyaux. Parmi ces moyens condamnés, nous trouvons : la vente de machines remises à neuf comme des machines neuves, la vente de machines comme étant *rebuilt*, quand elles n'ont reçu que de légères réparations, la réclame trompeuse visant la vente ou la location de ces machines, et l'usage de garanties illusoires (24).

L'industrie du beurre, dans la partie sud-ouest des États-Unis, a formé l'objet d'un *trade practice submittal*, qui eut lieu à Dallas, Texas, le 2 avril 1920. La Commission avait reçu de nombreuses requêtes lui demandant d'émettre des « plaintes » visant une pratique commerciale de cette industrie qui consis-

(24) *Ibid*, pp. 7-9.

tait dans la vente du beurre en paquets semblables à des paquets normaux d'une livre, demi-livre et quart de livre, mais qui, en réalité, contenaient sensiblement moins que la forme du paquet pouvait donner lieu de le croire. Les représentants réunis décidèrent que désormais le beurre devrait être vendu en paquets contenant 16, 8, ou 4 onces de ce produit, et que le poids net de chaque paquet serait marqué de façon apparente (25).

Le 8 mars 1920, la Commission tint un *trade practice submittal* pour l'industrie des produits de cellulöid, au sujet de l'usage des étiquettes et des marques de fabriques trompeuses (*misbranding*). A ce *submittal*, les représentants décidèrent de nommer une commission d'études qui devrait préparer un rapport et soumettre aux représentants, réunis un peu plus tard dans une deuxième conférence, une série de propositions visant les pratiques commerciales à condamner. Cette deuxième conférence eut lieu à Washington, comme la première, le 17 mai 1920. Le rapport et les propositions de la Commission furent acceptés par les représentants et par la *Federal Trade Commission*. Parmi les propositions ainsi adoptées, citons les suivantes (26) :

1° Il n'est pas nécessaire d'indiquer l'inflammabilité des produits de cellulöid, étant donné que le public est déjà au courant de cette propriété du cellulöid.

(25) *Ibid*, pp. 12-13.

(26) *Ibid*, pp. 10, 15-19.

2° Les termes « ivoire », « écaille », « ambre », « jade », « corail » ne doivent pas être employés comme substantifs, mais seulement comme adjectifs.

3° Toute désignation géographique, quand les produits ne viennent pas du pays ainsi désigné, est condamnée.

4° Chaque fabricant doit être libre d'employer sa propre marque de fabrique ; un terme uniforme pour désigner cette classe de produits n'est pas nécessaire.

Certains abus se développaient dans l'industrie de l'argenterie plaquée argent concernant l'usage du terme « Sheffield ». Certains fabricants d'argenterie fabriquaient une qualité très inférieure, mais continuaient de se servir du nom « Sheffield » pour désigner leur genre de marchandise. Pour le public, le mot « Sheffield » désignait l'argenterie plaquée d'argent d'une qualité supérieure. La Commission réunit des représentants de cette industrie, le 19 janvier 1922, dans un *trade practice submittal*. Les représentants décidèrent que, dorénavant, le terme « Sheffield » devrait être réservé à l'argenterie plaquée d'argent, d'une qualité supérieure. Des conditions minima de fabrication furent posées pour cet article, et les représentants présents convinrent de ne se servir de ce terme que pour l'argenterie ainsi fabriquée. La Commission, de son côté, étudia la question et décida qu'étant donné que le terme « Sheffield » est un nom géographique, et que ce terme, originairement, désigne l'argenterie fabriquée à Sheffield par un procédé nettement déterminé, elle

ne pouvait pas approuver son emploi pour désigner l'argenterie fabriquée aux Etats-Unis par des procédés différents (27).

Un *trade practice submittal* qui, par son but et ses conclusions, mérite d'être rapproché de celui-ci, eut lieu à New-York, le 2 mai 1922, en ce qui concerne l'étiquetage et le poinçonnage des canifs montés sur or. Dans ce *submittal*, des conditions techniques minima de fabrication furent posées, et on décida que le terme «*canif monté sur or*» (*gold mounted knife*) ne devrait s'appliquer qu'aux canifs fabriqués dans les conditions qu'indique cette expression. En outre, les représentants voulurent fixer les conditions du poinçonnage des montures en or. La Commission n'accepta pas ces propositions entièrement et sans réserves. Notamment, elle attira l'attention des fabricants de canifs montés sur or sur les règlements fédéraux se rapportant à l'usage des poinçons (28).

Notons encore deux *trade practice submittals*, convoqués pour examiner la valeur de pratiques commerciales relatives à la vente et à la distribution de l'essence. Le premier réunit les représentants de l'industrie de l'essence des états suivants : Indiana, Illinois, Michigan, Wisconsin, Minnesota, Missouri, Iowa, North Dakota, South Dakota, Northern Oklahoma et Kansas. Le deuxième, ceux des états de Colorado, Montana, Idaho, Utah et New-Mexico. Ces

(27) *Trade practice submittals*, pp. 40-44.

(28) *Ibid*, pp. 44-51.

deux *submittals* eurent lieu, l'un le 22 juin 1920, l'autre le 19 août 1920, respectivement à Chicago et à Denver. On y vota à peu près les mêmes propositions, qui furent approuvées par la Commission. Parmi ces propositions, citons (29) :

1° Condamnation de toute pratique ayant pour but de jeter le discrédit sur un concurrent ;

2° Condamnation de la réclame trompeuse ;

3° Condamnation des étiquettes fausses ;

4° Réglementation des conditions de location des pompes et autres appareils destinés à la distribution de l'essence ;

5° Condamnation de la vente à crédit ;

6° Condamnation des rabais secrets.

Un autre *trade practice submittal*, qui eut lieu le 2 octobre 1922, réunit les membres de l'industrie des éditeurs de musique. La pratique, très employée dans cette industrie, de marquer les éditions à des prix fictifs, en vue de faire croire à l'acheteur que son marchand de musique lui accorde un rabais, fut condamnée (30).

Les représentants de l'industrie des instruments de musique en cuivre se réunirent le 1^{er} janvier 1924 et votèrent des propositions tendant à supprimer la pratique qui consiste à donner des instruments de musique, des subsides et escomptes aux musiciens

(29) *Ibid*, pp. 52-66.

(30) Voir la brochure miméographiée de la Commission datée du 28 janvier 1924, et intitulée *Music publisher's trade practice submittal*.

professionnels et renommés, afin de pouvoir citer les noms de ces musiciens dans leurs réclames (31).

Bien que la Commission convoque elle-même les *trade practice submittal*, et qu'elle y soit toujours représentée par au moins un commissaire, elle n'essaye jamais de diriger les débats ni d'imposer sa volonté aux représentants de l'industrie. Nous avons noté que la Commission n'a pas toujours approuvé les propositions votées, mais elle n'en a jamais empêché le vote. Ce sont les représentants eux-mêmes qui rédigent les propositions. Les avantages de la liberté de discussion et de vote sont apparents ; sans cette liberté, les *trade practice submittals* perdraient beaucoup de leur valeur. Un inconvénient de cette liberté réside toutefois dans ce que les propositions votées sont trop souvent mal rédigées, obscures et très peu précises. Ecrites dans l'argot de métier, par des hommes d'affaires qui n'ont pas pris le temps d'approfondir « l'anglais du roi », elles manquent parfois de précision, mais l'emploi de ce langage d'affaires leur donne en revanche une allure de spontanéité qui montre que ce sont bien les représentants de l'industrie en cause qui les ont rédigées et votées. Si les propositions des *trade practice submittals* sont souvent écrites en une langue incélégante, elles dénotent au moins une connaissance de métier qui trop souvent fait défaut dans les décisions de la Commission.

(31) Voir la brochure miméographiée de la Commission datée du 15 septembre 1924 et intitulée *Band instrument manufacturer's trade practice submittal*.

Les représentants ont largement usé de la liberté que la Commission leur a laissée. Ils n'ont pas hésité à condamner des pratiques déloyales, et souvent dans des termes plus sévères que ceux que la Commission a employés dans ses décisions. Très souvent, les représentants ont précisé les conditions techniques de fabrication, afin de pouvoir définir avec quelque exactitude dans quels cas tel terme pourrait désigner tel produit (32). A cet égard, ils sont allés beaucoup plus loin que la Commission ne l'a fait dans ses décisions. C'est encore là un caractère distinctif des *trade practice submittals*. Le fait que les représentants se sont montrés sévères pour les procédés commerciaux déloyaux indique que la Commission ne s'est pas trompée sur la mentalité des hommes d'affaires américains et qu'elle est un psychologue assez averti. Si les décisions et les études économiques de la Commission semblent indiquer parfois qu'elle a pris un peu de la mentalité tracassière des policiers, elle est très loin d'en être complètement imprégnée. Dans un grand nombre de cas, elle a senti que la sévérité était un devoir social, en face de certains hommes d'affaires disposés à ne s'arrêter devant rien quand il s'agit de gagner de l'argent. Mais la Commission sait aussi que l'industriel ou le commerçant américain a ses qualités aussi bien que ses défauts, et qu'il est particulièrement soucieux de se montrer sous ses bons côtés, quand il se trouve en présence

(32) Notamment dans les *trade practice submittals* sur l'argenterie plaquée argent, l'industrie des boîtiers de montre plaqués or et des canifs montés sur or.

de ses collègues. Par l'organisation des *trade practice submittals*, la Commission a su fort bien exploiter cette mentalité du monde commercial américain.

Bien que la création des *trade practice submittals* ne date guère que de cinq ans, ils ont déjà donné des résultats fort intéressants et contribué sérieusement à l'assainissement du commerce américain. Les propositions votées par les représentants des industries ont d'ordinaire été respectées par les membres de l'industrie, et dans aucun cas l'intervention de la Commission n'a été nécessaire. Outre le travail d'assainissement du commerce, les *trade practice submittals* ont contribué dans une large mesure à développer la moralité des hommes d'affaires, à abréger la longueur des procédures formelles de la Commission et à jeter dans le public un jour favorable sur l'ensemble de son œuvre. Nous croyons que ces *submittals* ont plus fait pour le crédit public de la Commission que n'importe quelle autre manifestation de son activité. Ils ont démontré aux hommes d'affaires que la Commission n'est pas une simple agence du ministère de la justice, qu'elle s'intéresse vraiment au développement et au progrès de l'industrie et du commerce américains et qu'elle est favorable à toutes les ambitions légitimes des industriels. Les *submittals* ont placé la Commission en contact direct avec un grand nombre de commerçants et attiré l'attention de ces derniers sur ses travaux. Les *trade associations*, d'abord hostiles et soupçonneuses à l'égard de la Commission, ont compris que celle-ci travaillait dans leur propre intérêt et par les mêmes moyens qu'elles.

Il est à espérer que la Commission fera un emploi toujours croissant des *trade practice submittals*, non pas pour remplacer sa procédure régulière, mais en quelque sorte pour la compléter. Elle y gagnera certainement d'augmenter son prestige par la publicité qu'ils comportent et d'accomplir sa tâche d'une façon plus efficace et avec un moindre effort.

CHAPITRE VIII

L'influence législative de la Federal Trade Commission

Si les investigations de la *Federal Trade Commission* ont procuré des matériaux de premier ordre aux économistes américains et des documents précieux à un public avide de renseignements sur le fonctionnement des rouages intimes de la vie économique de leur pays, elles ont aussi fourni au législateur américain — et c'est leur plus grand intérêt — les bases d'une importante législation.

La guerre de 1914-1918 et son cortège de perturbations économiques, ont mis en évidence la nécessité d'une intervention législative dans les problèmes de production et de répartition: C'est à la *Federal Trade Commission* et à sa brillante équipe de chercheurs, que le gouvernement fédéral a fait appel pour dégager les données nécessaires à la solution des questions économiques sur lesquelles son atten-

tion avait été attirée par les contingences nouvelles. Nous avons signalé les recherches effectuées par la Commission, relativement au commerce d'exportation et au commerce avec l'ennemi. Les documents recueillis permirent au Congrès d'élaborer une loi : l'*Export Trading Act*, ou *Webb Act*. Il nous faut maintenant passer à l'étude de deux enquêtes considérables, qui ont porté l'une sur l'industrie de la viande, l'autre sur le commerce des grains. Par l'intérêt vital des questions envisagées, par l'énorme importance de ces branches de la vie économique américaine, les investigations de la Commission dans ce domaine ont revêtu une ampleur telle que, commencées en 1917, elles n'ont pu être achevées, comme on l'avait espéré, avant la fin des hostilités. Elles n'en constituent pas moins des études économiques du plus haut intérêt scientifique qui ont abouti à la promulgation de deux lois fondamentales, le *Packers and Stockyards Act* et le *Grain Futures Act*.

Ce ne furent pas seulement les nécessités d'une guerre plus économique que militaire qui amenèrent le législateur américain à intervenir dans ce domaine, mais aussi le poids de l'opinion publique.

Dès avant la guerre, les dirigeants de l'industrie de la viande et du commerce des grains, avaient été en butte aux critiques des publicistes et du grand public qui leur imputait à tort ou à raison toutes les hausses apparemment inexplicables de ces produits.

Le grand polémiste américain Upton Sinclair avait tracé dans son livre : la *Jungle*, un tableau saisissant des conditions hygiéniques lamentables de l'industrie

de la viande, de la situation fâcheuse des ouvriers qui y étaient employés et des spéculations plus ou moins honnêtes des dirigeants des cinq plus importantes entreprises de cette branche de l'industrie. Le bruit de cette satire fut retentissant. Son résultat le plus immédiat fut le vote du *Pure Food & Drug Act* de 1906, destiné à améliorer les conditions d'hygiène de l'industrie de la viande par voie d'inspection sanitaire des produits mis en vente.

La condamnation de l'entreprise Swift en 1906 par la cour suprême pour infraction au *Sherman Act* (1), de nouvelles poursuites exercées du même chef cinq années plus tard contre les cinq plus grandes entreprises de l'industrie de la viande attirèrent l'attention du public sur l'évolution rapide de cette industrie vers la monopolisation. Une campagne de presse en fut le résultat. Ces cinq entreprises y étaient désignées par le terme péjoratif désormais consacré *de Beef Trust* (2). On leur reprochait notamment de faire baisser, par des procédés peu avouables, le prix des bœufs, de faire hausser le prix de vente de la viande et des produits dérivés, d'étouffer la concurrence, de viser l'accaparement de toute l'industrie des denrées alimentaires, de subjuguier grossistes et détaillants, afin de les soumettre entièrement à leur volonté et de sacrifier, d'une façon générale, les intérêts des éleveurs et des consommateurs.

(1) *Swift v. U. S.*, 196 U. S. 307 (1905).

(2) *Beef trust* signifie littéralement *trust* du bœuf. Cette expression a fini par prendre un sens très péjoratif. Elle implique à l'heure actuelle l'idée de pratiques commerciales déloyales, et de grandes entreprises monopolisatrices.

La guerre de 1914-1918, enfin, avait fait monter l'*index number* du coût de la vie de 57 en 1914 à 117,5 en 1916. Un public ignorant imputa pour une bonne part cette hausse rapide aux spéculations du *Beef Trust*.

L'attention du public avait été attirée sur le commerce des grains par une succession de groupements visant à l'accaparement de la totalité de la production des céréales et particulièrement du blé. Le fameux *Corner* (3), de Mr. James Patten, notamment, avait suscité de vives polémiques.

Les agriculteurs se plaignaient d'être dépouillés du fruit de leur labeur par des spéculations malhonnêtes. Ils remarquaient que plus leur récolte était belle, moins le blé était cher, et attribuaient la responsabilité de ce phénomène économique normal à la spéculation.

(3) Ce terme de *corner* désigne le fait d'accaparer la totalité de la production d'une denrée quelconque. Dans le commerce des grains les *corners* ont porté presque exclusivement sur le blé. Il ne s'agit pas là d'ailleurs d'un accaparement matériel, mais d'un accaparement purement juridique résultant du jeu des contrats.

Le blé demeure dans les magasins publics ou privés. Dans l'espèce, quelques individus, sous la direction de M. Patten, s'étaient assurés par des contrats la propriété de presque tous les stocks. Or une multitude de spéculateurs de moindre envergure — qu'on qualifie dans la langue de la bourse par le nom d'« agneaux » (*lams*) qui s'oppose au terme de « loup » (*wolf*) qui sert à désigner les accapareurs — avaient coutume, chaque année, de vendre à terme de grandes quantités de blé. Ils attendaient pour acheter le blé nécessaire à l'exécution de leurs contrats que les cours fussent le plus bas possible. Ils se heurtèrent alors à M. Patten et durent passer par ses conditions; ce qui lui permit de réaliser d'énormes bénéfices. Mais il faut remarquer que cette lutte n'opposait que des spéculateurs sans nuire en rien aux cultivateurs.

Les minotiers lui imputaient également le haut prix du blé.

D'autre part, bien que la spéculation soit nécessaire au libre fonctionnement des forces économiques, et ne puisse aucunement être assimilée au jeu, le public en général et les protestants en particulier jetaient aux spéculateurs les malédictions de la morale et de la religion.

Un autre élément contribua à mécontenter l'agriculteur américain. Faute de locaux, celui-ci était obligé de vendre son grain aussitôt après la récolte, à des magasins spécialement aménagés : les *elevators*. D'abord indépendants, ceux-ci achetaient originairement le grain à des prix variables et le paysan avait la possibilité de s'adresser successivement à plusieurs de ces *elevators* pour obtenir les conditions les plus favorables. Mais, bientôt s'organisèrent de puissantes sociétés qui rachetèrent peu à peu les entrepôts indépendants afin d'imposer à tout le pays des tarifs d'achat uniformes. Les prix offerts étaient d'ailleurs très convenables. Mais, toujours mécontents, les paysans imputèrent arbitrairement le bon marché tout subjectif des grains à ces groupements, qu'ils accusaient de juguler la concurrence. Ils constituèrent à leur tour, en vue de la lutte, des groupements, les uns purement économiques, notamment des sociétés coopératives d'emmagasiner, les autres présentant un caractère politique marqué comme la *Nonpartisan League* (4).

(4) Voir GASTON, *The Nonpartisan League*.

Sous la pression des événements, et d'un tel mouvement d'opinion, le Président des Etats-Unis chargea la *Federal Trade Commission*, par une ordonnance du 7 février 1917, de procéder à une enquête sur tous les faits relatifs à la production, à la propriété, à l'emmagasiner et à la distribution des denrées alimentaires et de leurs sous-produits. Elle devait également mettre en évidence dans ce domaine toutes les violations des *anti-trusts laws* et, plus généralement, étudier tous les moyens de contrôle, de combinaison et de coalition, destinés à restreindre la concurrence dans le commerce des denrées alimentaires. La Commission devait, pour cette tâche, faire appel à la collaboration du département de l'Agriculture. Le Congrès vota les crédits nécessaires à l'exécution de ces enquêtes.

Les investigations de la *Federal Trade Commission* avaient pour but de réunir les éléments qui devaient servir de base à une réglementation du commerce des denrées alimentaires. La nécessité d'une intervention législative, et notamment d'une tarification des prix, se fit sentir avec une force particulière dès le début de la guerre, en ce qui regarde la viande et les grains : la base de l'alimentation des hommes. C'est pourquoi la *Federal Trade Commission* dirigea dès l'abord ses investigations sur les *packers* et parcs à bestiaux et sur le commerce des grains (5).

(5) *Annual report of the Federal Trade Commission*, 1918, pp. 21-22.

SECTION I

L'enquête de la Federal Trade Commission sur l'industrie de la viande et le Packers and Stockyards Act

Cette enquête a porté sur trois domaines principaux : 1° les conditions d'achat du bétail ; 2° les conditions de son abatage et de son découpage ; 3° la distribution des produits détaillés.

1° Au premier chef se rapporte l'étude du bétail en lui-même, des wagons spéciaux utilisés pour son transport et des parcs à bestiaux. L'enquête a porté sur les bœufs, les moutons et les porcs. Elle a visé à dégager tous les éléments conditionnant l'offre et la demande de ces animaux et jusqu'aux conditions de leur alimentation en fourrage, grains et produits divers.

2° Au deuxième chef se rapporte l'étude détaillée de l'organisation administrative et financière, du fonctionnement et des opérations des entreprises d'abatage et de découpage des bestiaux.

3° Il a fallu pour dégager les conditions de la distribution de la viande et des produits dérivés, enquêter sur tous les moyens de transport et d'emmagasinage de ces denrées (6).

(6) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Packing Industry*, vol. I, pp. 80 et s.

La *Federal Trade Commission* et le *Département de l'Agriculture* se sont partagés cette lourde tâche. Le *Département de l'Agriculture* s'est cantonné dans le domaine de l'élevage du bétail et des transactions dont il est l'objet jusqu'à son arrivée dans les parcs. La *Commission* a plus spécialement étudié toutes les questions relatives à l'abatage et au découpage des bestiaux, ainsi que la distribution des produits aux grossistes et détaillants.

Pour résoudre ces multiples problèmes, la *Commission* chargea ses agents d'aller enquêter sur place. Ceux-ci recueillirent de nombreux témoignages émanant d'individus ayant eu des rapports quelconques avec l'industrie de la viande. L'examen des livres de comptabilité et de la correspondance des *packers* leur fournit également d'importants renseignements (7). Les témoignages recueillis forment un volume de 9.000 pages et c'est par centaines qu'il faut compter les documents extraits des archives des *packers*. Quant aux rapports des agents enquêteurs, ils constituent un volume de plusieurs milliers de pages.

Au cours de ces enquêtes, la *Commission* se heurta à d'énormes difficultés tenant à de multiples raisons :

1° Il faut signaler l'extension considérable des relations entretenues par les *packers*. Ils possèdent, en effet, des succursales ou des correspondants sur tout le territoire américain. Ils sont liés par contrat à de nombreuses banques et compagnies de transport. Mais pour voiler leur ampleur et masquer leurs am-

(7) *Ibid.* pp. 28 et s.

bitions monopolisatrices, sous les apparences d'un régime de concurrence, les *packers* avaient adroitement conservé une indépendance nominale à leurs succursales, et laissé dans le secret leurs relations avec les sociétés de crédit et les chemins de fer. Il a fallu beaucoup d'adresse à la Commission pour lever le voile masquant cette vaste organisation.

2° Les *packers* n'avaient pas hésité à falsifier leurs registres de commerce et leurs archives, afin de céler des documents nécessaires à l'enquête. Ils ont même soustrait délibérément les documents les plus importants pour les mettre en lieu sûr.

3° Les hauts fonctionnaires de ces entreprises s'étaient concertés pour troubler l'enquête par des dépositions contradictoires.

4° Les *packers* étaient même allés jusqu'à créer des commissions spéciales pour styler leurs employés subalternes dans les réponses qu'ils auraient à faire aux agents de la Commission.

5° Enfin, les cinq grands *packers* se concertèrent afin d'éviter les contradictions que leur duplicité pourrait introduire dans leurs rapports à la Commission.

Avec une inlassable patience, la Commission écarta de sa route toutes les embûches qui devaient entraver son enquête et finit par dégager tous les éléments nécessaires à la solution du problème (8).

La Commission a conclu son enquête par un rap-

(8) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Packing Industry*, vol. I, pp. 28-30.

port considérable qui se divise en six parties dont chacune fait l'objet d'un volume spécial.

Le rapport s'occupe surtout de l'activité des entreprises dénommées les « Cinq Grandes » (*Big Five*), c'est-à-dire les cinq plus grandes entreprises de l'industrie de la viande : *Armour & C^o*, *Swift & C^o*, *Morris & C^o*, *Wilson & C^o, Inc.*, et la *Cudahy Packing C^o*. On les désigne dans le langage courant par le terme de *packers*. Quant aux entreprises de moindre importance, le rapport ne les étudie pas avec le même luxe de détails (9).

Le premier volume du rapport, publié le 24 juin 1919, contient un sommaire et, en deuxième lieu, l'étude du développement des cinq grands *packers* et de l'extension de leur influence dans l'industrie de la viande et des produits dérivés.

Le deuxième volume, publié le 25 novembre 1919, contient la preuve des rapports unissant les *packers*.

Le troisième volume, publié le 28 juin 1919, traite du contrôle exercé par eux dans l'industrie de la viande.

Le quatrième volume, publié le 30 juin 1919, étudie l'influence des *packers* sur le commerce des denrées alimentaires.

Le cinquième volume, publié le 28 juin 1919, expose les bénéfices réalisés par ces entreprises.

Le sixième volume, publié le 30 juin 1919, se rapporte à l'élevage, à l'engraissement et à la vente des bestiaux.

(9) *Ibid.* pp. 31-34.

§ A — Développement des cinq packers et extension de leur influence dans l'industrie de la viande et des produits dérivés

Un simple chiffre suffit à indiquer l'importance du contrôle exercé par les *packers* sur l'industrie de la viande : ils abattent 70 % de tout le bétail faisant l'objet d'un commerce entre les états (10); et l'on ne compte, en dehors d'eux, qu'une seule entreprise indépendante abattant plus de 1 % du bétail faisant l'objet d'un *interstate commerce*. Les *packers* contrôlent, en outre, la production et la vente de plus de 100 sous-produits de la viande, depuis le cuir jusqu'au crin et au papier de verre. 39 firmes étrangères exerçant leur activité en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Uruguay, au Brésil, en Argentine, au Paraguay, en Italie, au Danemark, au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Australie, — ce sont les pays qui consomment le plus de viande, — sont affiliées aux *packers* ou subissent leur contrôle. L'activité de ces « cinq grandes » ne s'est point d'ailleurs cantonnée dans le domaine de la viande et de ses sous-produits; mais elle embrasse à l'heure actuelle les produits alimentaires les plus divers : le lait, la volaille, les œufs, les poissons, l'huile végétale, les grains, les engrais, les conserves alimentai-

(10) Pour 1916 les chiffres sont les suivants :

Bœufs	82,2 %
Veaux	76,6 %
Porcs	61,2 %
Moutons et agneaux	86,4 %

res, l'épicerie, les légumes, etc... Elles contrôlent notamment plus de 50 % de l'*interstate commerce* de la volaille, des œufs et des fromages. Et, si la compagnie Swift est la plus importante distributrice de viande de bœuf des Etats-Unis (11), la compagnie Armour, qui vendait pour 6.500.000 dollars de conserves alimentaires en 1916, a vu passer ce chiffre à 16.000.000 de dollars en 1917 alors que le chiffre d'affaires total de ses deux plus puissants concurrents dans ce domaine n'atteignait, la même année, que 6.000.000 de dollars.

Les *packers* ont aussi des intérêts considérables dans le commerce des grains. C'est ainsi que la famille Armour possède 96 % des actions de l'*Armour Grain Co.* Cette compagnie est propriétaire de 90 magasins de grains à la campagne, de 8 *elevators* aux têtes de bifurcations de Chicago, et de 2 aux têtes de lignes de Kansas City. Ces *elevators* ont une capacité égale au quart de la capacité totale des *elevators* de ces deux villes. En 1917, cette firme a emmagasiné 75.000.000 boisseaux de grains, c'est-à-dire 23 % de toutes les céréales stockées à Chicago.

Les capitaux des *packers* ne sont pas disséminés entre les mains d'un grand nombre d'actionnaires et d'obligataires; ils sont presque entièrement concentrés dans le patrimoine de quelques individus, ce qui leur permet de faire la loi dans l'industrie alimentaire. On peut affirmer que cette industrie est monopolisée par Mr. G. Ogden Armour, les frères

(11) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, pp. 33-38.

Swift, les frères Morris, Mr. Thomas E. Wilson et la famille Cudahy. Il est vrai qu'une part importante des capitaux de la firme Wilson lui a été avancée par des banques; mais, comme celles-ci sont très favorables aux ambitions des *packers*, cette ingérence n'altère en rien leur indépendance.

Si les cinq grands *packers* sont parvenus à régir d'une façon aussi absolue l'industrie de la viande, c'est que, peu à peu, ils ont su acquérir un pouvoir efficace de contrôle sur les instruments indispensables à cette industrie: les parcs à bestiaux, les wagons réfrigérants, les frigorifiques, d'importantes banques, un vaste système de magasins de distribution en gros et les terrains avoisinant les parcs de Chicago (12).

Analysons maintenant l'un après l'autre les divers instruments de cette conquête du marché de la viande décrits dans le rapport de la Commission.

1° *Parcs à bestiaux.*

Si l'on considère les 28 parcs à bestiaux les plus importants des Etats-Unis, les statistiques montrent que les *packers* exercent un contrôle de 100 % sur 4 d'entre eux, de 95 à 100 % sur 7, de 90 à 95 % sur 4, de 80 à 90 % sur 4, de 70 à 80 % sur 2, de 50 à 70 %

(12) Par la possession des terrains avoisinant les parcs à bestiaux les *packers* ont empêché leurs concurrents d'installer leurs parcs près des têtes de ligne. Les frais de transport depuis celles-ci jusqu'aux parcs ne représentent, sans doute, qu'une somme assez faible. Mais l'avantage qui résulte de cette différence permet aux *packers* de triompher de leurs adversaires. Il leur suffit de vendre, pendant un certain temps, au prix de revient pour les obliger à vendre à perte.

sur 5 et un contrôle de moins de 50 % sur 2 seulement. De tels chiffres se passent de commentaires (13).

L'Armour C^o contrôle à elle seule 19,4 % du mouvement d'affaires des parcs.

La falsification des listes d'actionnaires et la substitution d'hommes de paille aux actionnaires véritables ont frappé d'impuissance les recherches de la Commission relatives à certains parcs.

En réalité, d'ailleurs, le contrôle exercé par les *packers* sur les parcs à bestiaux est beaucoup plus important que ne l'indiquent ces chiffres. En effet, dans bien des cas, les acheteurs importants se présentent seuls aux marchés à bestiaux, ce qui leur permet de contrôler indirectement les petits intermédiaires qu'ils rencontrent sur ces marchés. Leur puissance se trouve décuplée du fait qu'ils contrôlent tous les services accessoires des parcs à bestiaux, c'est-à-dire les bourses de bétail, adjointes aux marchés, les services de distribution des étables pour le logement des bêtes, les institutions de crédit consentant des prêts sur le bétail sur pied, les embranchements de chemins de fer desservant les parcs, le service de vente de la nourriture nécessaire au bétail, les services sanitaires et de pesage, etc... Ils jouissent, d'autre part, d'un droit acquis à inspecter les registres et archives des parcs, ce qui leur permet de réunir les renseignements essentiels au contrôle des éleveurs de bétail. Il faut enfin signaler que les *packers* contrôlent les

(13) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, p. 39.

plus importants organes d'information de l'industrie de la viande (14).

2° *Wagons réfrigérants.*

Les *packers* ont la propriété de 93 % de tous les wagons affectés au commerce de la viande entre les Etats. Ce chiffre englobe les wagons destinés au transport du bétail vivant, des wagons citernes, des wagons de marchandises ordinaires, des *trucks*, et les wagons réfrigérants. Ces derniers sont, à coup sûr, les plus importants; car leur nature même les affecte au transport des viandes. Les *packers* possèdent 91 % de tous les wagons réfrigérants circulant aux Etats-Unis. Comme les compagnies de chemins de fer possèdent seulement un très petit nombre de ces wagons, les entreprises non affiliées aux *packers* doivent, ou bien acheter à grands frais ces wagons spéciaux, ou bien s'adonner exclusivement à un commerce local, ou portant uniquement sur du porc salé ou fumé. Les *packers* sont aussi propriétaires de la plupart des stations de glace dans lesquelles on renouvelle la glace des wagons frigorifiques au cours du transport. Comme on y change la glace de tous les wagons, même lorsqu'ils appartiennent à d'autres firmes qu'aux *packers*, ces derniers sont à même de se rendre compte de l'importance des transports de viandes de leurs concurrents.

On conçoit aisément, d'autre part, que les compagnies de chemins de fer aient tenu à conserver une

(14) *Ibid.* pp. 39-40. Il leur a suffi pour obtenir ce contrôle de consentir à ces journaux deux prêts de 5.000 dollars chacun.

clientèle aussi importante que celle des *packers*. Aussi leur ont-elles consenti de multiples avantages. On veille à assurer le transit de leurs wagons dans les plus brefs délais; on les retourne rapidement une fois vides et, fait important dans un pays où les compagnies de chemins de fer usent sans scrupule des wagons particuliers pour leurs propres transports, on veille à ce que ces wagons réfrigérants ne transportent que les produits des *packers*. Par contre, les compagnies de chemins de fer ont soumis les entreprises concurrentes des cinq grands *packers* à un régime d'intolérables tracasseries. Il est de nombreux exemples de cas où le transport de leurs marchandises de New-York à St-Louis a demandé plus de 6 mois, parfois même plus de 9 mois, y compris le retour des wagons. Les compagnies ne se sont point gênées pour utiliser les wagons vides en vue de leurs propres transports. Le plus souvent elles les ont affectés à des transports de viandes congelées, mais elles ont parfois poussé l'arbitraire jusqu'à les charger d'oignons !

De tels avantages ont été d'un poids considérable dans la balance de la concurrence au profit des cinq grands *packers*. L'*Interstate Commerce Commission* est heureusement intervenue pour mettre fin aux abus les plus criants. Elle a frappé notamment la pratique des *rebates* fréquemment employée pour assurer des tarifs de faveur aux *packers*. Mais il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine (15).

(15) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, pp. 40-41.

3° *Frigorifiques.*

Les 5 grands *packers* possèdent de très importants frigorifiques. Cet élément est essentiel au contrôle du marché de la viande, car l'énorme capacité de ces entrepôts permet d'y accumuler la viande aux périodes de grande production et d'éviter ainsi l'avisement des prix qui résulterait d'une offre excessive de ce produit sur le marché. La capacité de leurs frigorifiques est de beaucoup supérieure à leurs besoins; ce qui leur ouvre la possibilité d'emmagasiner les produits de leurs concurrents si jamais les conditions du marché conduisent à cette éventualité (16).

4° *Magasins de distribution en gros.*

La distribution des produits des 5 grands *packers* est assurée par un vaste système de magasins de gros répartis entre tous les centres de quelque importance. Dans les plus petites agglomérations, ce sont des wagons réfrigérants stationnés dans les gares qui assurent la vente au détaillant.

Les *packers* possèdent 1.093 magasins et 1.297 itinéraires de distribution par wagons.

Le perfectionnement de ces méthodes de distribution a permis aux *packers* de centraliser leur production à Chicago et d'éviter ainsi les frais généraux considérables qui résulteraient de l'établissement de plusieurs centres secondaires. Il leur a permis également de passer avec les producteurs de viande indépendants des contrats avantageux leur assurant le monopole de la production.

(16) *Ibid.* p. 41.

Ils ont été ensuite amenés à user de cet instrument remarquable de répartition au profit d'autres denrées que la viande. Ils ont ainsi élargi peu à peu leur commerce qui porte actuellement, outre la viande, sur le beurre, les œufs, les fromages, les conserves alimentaires, les produits d'épicerie qui se vendent en paquet, le riz, le sucre, le café. Leur activité dans ce domaine s'étend de jour en jour. Pour ne citer qu'un chiffre, en 1918, les *packers* ont vendu pour 2.127.245.000 de dollars. Il est à prévoir, dit le rapport, qu'à une époque peu éloignée, les *packers* auront fini par monopoliser tout le commerce des denrées alimentaires des Etats-Unis (17).

5° *Contrôle des Banques.*

Il faut noter qu'il est nécessaire, pour résoudre d'une façon satisfaisante le problème de la distribution de la viande et autres denrées alimentaires, de posséder de puissants moyens de crédit. Les *packers* avaient, en effet, affaire à de nombreux détaillants dont le crédit personnel, en rapport avec la modestie de leur commerce, était très insuffisant pour leur permettre de distancer leurs concurrents. Les *packers* se sont trouvés dans l'obligation de soutenir financièrement leurs correspondants. Il leur a donc fallu faire un large appel aux banques et institutions de crédit. Pour les déterminer à accorder aisément toutes les avances réclamées, ils furent amenés à introduire dans leurs conseils d'administration des per-

(17) *Ibid.* pp. 41-42.

sonnalités qui leur étaient entièrement dévouées. C'est ainsi qu'ils jouissent d'une très grande influence sur 60 des plus grandes banques américaines dont 25 à Chicago, 9 à New-York et 3 à Boston.

Cette intervention fait que les détaillants qui ont affaire aux *packers* sont sous leur entière dépendance et qu'ils ne sauraient secouer leur joug sous peine de se voir retirer tout crédit (18).

6° *Propriété des terrains avoisinant les gares et abattoirs, et susceptibles d'être affectés à des parcs à bestiaux.*

Les *packers* ont acquis la propriété de très vastes terrains aux alentours des abattoirs et des gares de débarquement des bestiaux. En occupant ces points stratégiques, ils n'ont pas pour objet d'y bâtir des parcs pour eux-mêmes, mais seulement d'empêcher leurs concurrents de s'y installer. Ils les contraignent ainsi à établir leurs parcs loin des gares et abattoirs, ce qui leur impose des frais de transport supplémentaires. C'est ainsi qu'à Chicago, les *packers* possèdent 375 acres de terrains aux points les mieux choisis pour gêner leurs concurrents. A Kansas City, ils possèdent plus de 3.500 acres de terrains de façon à n'être pas pris au dépourvu par l'agrandissement de la ville. Ils possèdent, en outre dans l'ouest, 20.000 acres, d'une valeur de 30 à 60.000.000 de dollars, qu'ils aménagent en vue de l'élevage. Ils ont des intérêts importants dans 7 compagnies de mise en valeur de

(18) *Ibid.* pp. 42-44.

terrains en friche, ainsi que deux fermes d'élevage considérables (*ranches*) dont les domaines atteignent 182.000 acres (19).

§ B. — Histoire du groupement des cinq grands packers

Le fait que les 5 grands *packers* contrôlent à eux seuls presque tout le marché de la viande n'aurait pas en soi une très grande importance, si chacun d'entre eux avait conservé son indépendance vis-à-vis des autres. La concurrence, qui en aurait fait des ennemis, eût été le plus sûr garant des intérêts du consommateur.

Ces entreprises ont, en fait, débuté fort modestement. La modicité de leurs capitaux leur permit d'être la propriété exclusive de quelques familles. Ce caractère a peu varié avec le développement considérable des *packers*, car ce n'est que graduellement que s'est développée la situation qui a permis à ces familles de faire face avec leurs bénéfices à presque tous les besoins nouveaux. Toutefois, la *Wilson & Co* a été récemment vendue, par les familles qui en étaient propriétaires, à un consortium de financiers qui sont d'ailleurs favorables à la politique des *packers*. Mais, par contre, bien que les compagnies *Armour* et *Morris* soient des *corporations*, la majorité des actions sont aux mains de ces deux fa-

(19) *Ibid.* pp. 44-45.

milles. Il en est de même pour les actions des compagnies *Swift* et *Cudahy* qui sont cependant cotées en bourse.

Cette concentration des pouvoirs de direction des cinq grands *packers* entre les mains de quelques individus a rendu aisée la conclusion d'un accord établissant entre eux une étroite communauté d'intérêts (20).

Dès 1890, une enquête prescrite par une commission du sénat, a nettement démontré l'existence d'un accord tendant à supprimer toute concurrence entre quatre de ces compagnies. Celles-ci s'entendaient pour fixer des prix communs et délimiter leur champ d'action. Cette enquête fut un des éléments invoqués en faveur du vote du *Sherman Act* qui d'ailleurs n'entrava aucunement leurs manœuvres.

Pour masquer leur entente, les *packers* prirent l'habitude de 1893 à 1896 d'envoyer des mandataires à des réunions ayant lieu le mardi de chaque semaine chez un certain Veeder, homme de paille et secrétaire. Ils y déterminaient le champ d'activité et le volume des affaires de chaque firme pour la semaine. Cette forme d'entente correspond à ce qu'on appelle un *pool*.

Un nouveau *pool* fut établi sur les mêmes bases en 1898. Il fonctionna jusqu'en 1902, époque à laquelle il fut dissous par le département de la justice pour infraction au *Sherman Act*. Le 16 mai 1903, la cour suprême délivrait contre les *packers*, une *injunction*

(20) *Ibid.* pp. 45-46 et le tableau inclus à cet endroit.

leur enjoignant de rompre la coalition incriminée (21).

A l'époque où cet arrêt fut rendu, les *packers* avaient déjà acheté 12 firmes indépendantes, qui leur faisaient concurrence, pour une somme totale de 10.000.000 de dollars. Ils étaient en train de procéder à d'autres achats au moyen d'un crédit de 60 millions de dollars, consenti par une grande banque, quand survint leur condamnation. Ils s'en inquiétèrent peu et se contentèrent de grouper les diverses firmes achetées en une seule compagnie la *National Packing Co* dont toutes les actions étaient aux mains des cinq grands *packers*. Toutefois, le conseil d'administration de cette compagnie ne comprenait que les représentants de 3 des *packers*. Il se réunissait chaque mardi et procédait aux mêmes opérations que le *pool* qui venait d'être dissous.

La *National Packing Co* fut elle-même dissoute en août 1912 sur l'initiative de l'*Attorney General* des Etats-Unis. Les propriétés de la compagnie furent réparties entre trois des grands *packers* et rien ne fut changé en fait à l'état de choses antérieur.

Le premier *pool*, une fois dissous par l'arrêt de

(21) Plus spécialement, la cour suprême interdit aux *packers* les pratiques suivantes: participer à un contrat, coalition, combinaison dans le but de restreindre la concurrence dans le commerce entre états de la viande fraîche en violation du *Sherman Act* et pour parvenir à cette fin, user des moyens suivants: ententes entre les agents des 5 *packers* dans le but de supprimer toute concurrence entre eux dans l'achat des bestiaux, accords visant la hausse des prix de vente et la baisse des prix d'achat ou l'uniformité des prix de vente de la viande fraîche, restriction artificielle des quantités de viande mises en vente.

1903, les 5 *packers* le remplacèrent par un autre, l'*American Live-Stock Pool* qui toutefois ne visait plus la réglementation de la vente des produits carnés, mais l'achat du bétail. Les *packers* y devaient agir en commun pour éviter les baisses de prix résultant de la concurrence. L'efficacité de leurs méthodes d'achat a été si remarquable que ce *pool*, si différent du premier, a abouti tout comme lui à la suppression de toute concurrence. Mais cette politique a été néfaste pour les éleveurs. Les *packers* calculaient, en effet, leurs prix d'achat de telle sorte que le bénéfice laissé au producteur fût juste suffisant pour qu'il n'abandonnât pas l'élevage. Le *pool* envoyait à chaque marché des agents d'achat munis d'instructions précises. Ils avaient pour habituelle mission de ne se présenter que 2 ou 3 heures après l'ouverture du marché pour amener une baisse de prix et d'y faire ensuite leurs achats tous ensemble et aux mêmes conditions. Ces acheteurs restaient en liaison constante par téléphone ou télégraphe avec l'état-major de Chicago, de manière à permettre une coordination de leur action dans tout le pays.

A la fin de chaque jour, de chaque semaine, de chaque mois et de chaque année, les comptes de chacun des *packers* étaient examinés en commun et des sanctions économiques étaient prises contre ceux qui avaient acheté plus qu'ils ne devaient ou payé des prix différents de ceux qui avaient été fixés. On diminuait notamment la quantité de bétail qu'ils pourraient acheter à l'avenir, ou bien l'on haussait les prix d'achat.

Outre cet accord fondamental sur les achats, les membres du *pool* se communiquaient tous les renseignements relatifs à leurs frais généraux, à leur coût de production et à leurs prix de vente : renseignements utiles pour une action concertée.

Sous cette forme nouvelle, le *pool* créé en 1903, pour remplacer celui qui avait été dissous par décision judiciaire, a été aussi efficace que le premier (22).

A côté de cette coalition centrale, les cinq grands *packers* ont organisé des ententes accessoires dont il faut retracer brièvement l'histoire.

La plus importante fut l'*International Meat Pool* qui avait pour but de régler les exportations des *packers* en Amérique du Sud. Créé en 1911, il fut brisé par des querelles intestines en 1913. Réorganisé en 1914, il ne visait plus seulement les exportations des *packers*, mais aussi leurs achats de bétail en Amérique latine. La Commission put prouver que le *pool* fonctionnait encore en 1917 (23).

(22) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, pp. 49-52. Ce *pool* d'achat était resté absolument inconnu jusqu'au moment où la *Federal Trade Commission* entama son enquête sur l'industrie de la viande. Elle trouva par hasard la preuve de son existence en examinant les archives privées d'un des cinq grands *packers*. Elle eut l'occasion, au cours de ses recherches, de mettre la main sur des agendas où étaient notés des pourcentages d'achat concertés entre les *packers*, ainsi que sur une série de statistiques qui lui permirent de comprendre une série de lettres échangées entre eux et dont les termes vagues en avaient jusque là rendu l'intelligence impossible. Elle trouva également un agenda appelé le « livre noir » (*black book*) appartenant à M. Sulzberger et rédigé en langue chiffrée, qui a permis de recueillir de précieux détails sur les achats effectués par les compagnies et les résolutions d'ensemble prises par leurs dirigeants.

(23) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, pp. 60-62.

Une autre entente fut conclue par les *packers* relativement au commerce du fromage. C'est grâce à l'inadvertance d'une firme fromagère, qui avait oublié d'épurer ses comptes et de les faire disparaître de ses archives, que la Commission a pu déceler l'action des *packers* dans cette industrie. Ceux-ci ne visaient rien moins que l'accaparement des fromages en vue d'amener une hausse de prix.

La Commission mit en évidence des agissements analogues, pour les succédanés du beurre et dans le commerce des volailles et des œufs (24).

Enfin, dans l'intention de bénéficier de l'indulgence du législateur, les *packers* constituèrent un fonds commun destiné à payer des *lobbyists* (25) chargés d'influencer le Congrès et de financer les élections des candidats favorables à leur politique et disposés à « fermer les yeux sur leurs infractions aux lois », et enfin de corrompre les fonctionnaires des finances pour éviter la perception d'impôts justes, mais sévères. Ils cherchèrent aussi à influencer l'opinion publique en leur faveur en faisant mener, par des journaux à leur solde, une campagne tendant à jeter le voile sur la déloyauté de leurs procédés (26).

(24) *Ibid.* pp. 62-64.

(25) Les *lobbyists* sont des individus qui connaissent à fond les milieux politiques et qui sont assez puissants et adroits pour déclencher des manœuvres parlementaires destinées à assurer tantôt le vote, tantôt l'avortement de mesures législatives. Ce terme vient de *lobby* qui signifie en anglais couloir ou antichambre. Les *lobbyists* sont donc ceux qui passent leur temps dans les couloirs des administrations et du Congrès et dans les antichambres des personnalités politiques influentes.

(26) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, pp. 64-65.

M. Veeder, l'ancien secrétaire du *pool* organisé par les *packers* en 1893, fut chargé de la direction de ce service. Bien que la Commission n'ait pu acquérir de précisions sur le montant des sommes dépensées à ce titre, il semble considérable. Il est certain, en tout cas, que les *packers* lui ont versé jusqu'à 50.000 dollars en une seule fois. Quant à l'efficacité de cette propagande, il suffit, pour la mettre en évidence, de citer les faits suivants : le Président des Etats-Unis ayant projeté de faire procéder à une enquête sur l'activité des *packers*, ceux-ci, justement émus, envoyèrent 3 hommes sûrs aux renseignements à Washington; peu de temps après, ces agents adressaient aux *packers* un rapport leur exposant la nécessité de mesures énergiques pour parer à l'éventualité de cette enquête ! (27).

Aussitôt les *packers* constituèrent un fonds commun de 15.000 dollars qui leur servit à submerger le Congrès et particulièrement la Commission judiciaire sous une pluie de lettres et de dépêches émanant de courtiers, de banquiers et autres hommes d'affaires apparemment désintéressés et attestant l'honnêteté de leur activité. Ils chargèrent le *lobbyist* le plus coté

(27) Une partie de ce rapport vaut la peine d'être cité littéralement : « Nous croyons que la situation est très sérieuse et qu'on doit l'étudier attentivement. On doit faire tout ce qui est possible pour empêcher ce mouvement. Nous croyons que, dans l'état actuel des choses, rien ne peut empêcher des poursuites criminelles. Nous pensons que la situation est sérieuse alors que des hommes comme Burke (Vice-président de l'*American Live Stock Association*), qui a été dans cette affaire toute sa vie, considère que les faits invoqués comme preuve des opérations criminelles sont des choses courantes et sans importance ». *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, p. 67.

à Washington, à raison de sa situation de vice-président d'une des plus importantes banques américaines, d'influencer les membres du Congrès. Enfin, pour retarder le plus possible l'enquête projetée, ils appuyèrent de toutes leurs forces un projet de loi visant à l'obtention de statistiques sur leur propre compte. Toutes ces manœuvres retardèrent l'enquête pendant plus d'un an. Cependant le Président Wilson la décida par une ordonnance de février 1917.

§ C. — Les méthodes et les résultats de la coalition des *packers*

Le but fondamental de cet énorme groupement, dont nous venons de retracer brièvement l'histoire, était la monopolisation du commerce des denrées alimentaires, à la fois aux Etats-Unis et dans les pays présentant un excédent de production de ces denrées sur la consommation.

Afin de parvenir à cette fin enviable, les *packers* ont usé de toutes les techniques déjà connues de concurrence déloyale et devant l'insuffisance de cet arsenal ont inventé pour leur usage personnel quelques procédés nouveaux :

1° Dans les débuts, les *packers* ont fait, en accord avec les compagnies de transport, un large usage des *rebates* (28).

(28) C'est grâce à l'activité de l'*Interstate Commerce Commission* que cette pratique a été abandonnée.

2° Afin d'abuser le public et le gouvernement et de sauvegarder les apparences de la liberté de la concurrence, ils ont conféré à leurs filiales une indépendance de pure façade qui les posait comme leurs inconciliables concurrents.

3° Si, dans une région, les *packers* se heurtaient à une concurrence de quelque importance, ils y baissaient leurs prix jusqu'à vendre à perte, se rattrapant sur leurs ventes dans les autres régions, et poursuivaient cette politique jusqu'à l'épuisement de leurs concurrents. Il s'agit là, en somme, d'une discrimination des prix locale.

4° Ils usèrent de faux poids pour accroître leurs bénéfices (29).

5° Ils pratiquèrent sur une vaste échelle le système de l'acquisition des actions des compagnies concurrentes dans l'espoir de les contrôler un jour.

(29) La Commission remarque que les *packers*, qui visent l'établissement à leur profit d'un monopole mondial, ne dédaignent pas pour cela l'usage de faux poids, ce qui est peut-être la fraude commerciale la plus commune dans les Etats-Unis. Ils ont trompé, en fraudant sur les poids, les éleveurs de bétail, les marchands de foin, leurs propres détaillants et, pour compléter la série, ils n'ont pas hésité de se tromper mutuellement. La Commission cite à ce sujet une instruction adressée à ses employés par la Compagnie de fromages Armour pour fixer les techniques à suivre dans le pesage des produits adressés à la Compagnie Cudahy. Nous traduisons aussi littéralement que possible cette lettre rédigée en fort mauvais anglais: « Maintenant, si vous n'avez pas un chef de pesage officiel, cherchez quelque gaillard qui en offre l'apparence et fournissez-lui vous-même les papiers nécessaires. Il n'est pas nécessaire qu'il pèse chaque lot. Vous pourrez vous arranger de façon à avoir autour de lui quelques fromages d'un bon poids qu'il pourra peser à l'occasion.... » La Commission, pour juger l'importance de ces fraudes, a procédé à quelques expériences. Voici

6° Ils usèrent de mille procédés d'obstruction pour entraver les achats de leurs concurrents.

7° Mais c'est sur les marchés que leur activité s'est appliquée de la façon la plus infernale. Les *packers* ont usé des procédés les moins avouables pour fausser les cours des bestiaux. Ils ont fait tant et si bien, qu'à l'heure actuelle, dit le rapport, l'élevage est devenu aussi hasardeux que la pure spéculation en bourse. Il est absolument impossible pour un éleveur, à un instant donné, de déterminer par avance le prix auquel il pourra vendre son bétail. Les cours changent en effet à tout moment. Des hausses ou des baisses se produisent brusquement sans raisons apparentes. Et c'est un triste résultat que celui d'avoir ainsi bouleversé les conditions de l'industrie de l'élevage qui devrait, moins que toute autre, être dominée par une spéculation éhontée. Les *packers* ont imputé cet état de choses aux conditions économiques du marché (30). La *Federal Trade Commission* démontre la fausseté de cette assertion en donnant

le résultat d'une de ces expériences relative à un envoi de porc salé :

	Poids marqué (en livres)	Poids réel (en livres)
Poids brut	287	284
Tare	21	29
Poids net	266	255

Le détaillant à qui cet envoi était adressé faisait donc une perte de 11 livres de porc salé. Le détaillant devait accepter cependant l'envoi au poids marqué sous peine de se voir couper tout crédit. Sa seule ressource était donc de se rattraper sur le consommateur. *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, pp. 68-69.

(30) Voir les remarques de M. Burke, *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, pp. 70-77.

comme raisons principales des variations brusques des prix du bétail et de la viande les causes suivantes :

a) Les grands *packers* agissent avec un ensemble concerté, soit pour amener une hausse des prix de la viande quand ils en ont beaucoup en stock, soit pour amener une baisse des prix du bétail lorsqu'ils ont besoin d'alimenter leurs parcs.

b) Ces brusques variations des cours tiennent parfois seulement à un désaccord temporaire des *packers*. L'un d'eux fixe en dehors du contrôle des autres le taux de ses achats et de ses ventes ; ces manifestations d'indépendance bouleversent les cours.

c) Les *packers* influent artificiellement sur les prix, faisant notamment baisser le cours de la viande et hausser celui du bétail pour vaincre la concurrence des firmes indépendantes.

d) Il faut enfin signaler la pratique du *wiring on*. Un éleveur conduit ses bœufs à Chicago. Il estime trop bas le prix qu'on lui en offre. Il les emmène alors à St-Louis, mais les agents des *packers* préviennent par télégramme leurs correspondants de Saint-Louis de l'arrivée probable de ces bestiaux sur le marché de cette ville et des prix qu'ils en ont offert à Chicago. Les agents de Saint-Louis n'offrent donc aucun avantage supplémentaire aux malheureux éleveurs qui se voient obligés, en outre, de verser le prix d'un transport inutile. Les *packers* considèrent cyni-

quement cette perte comme une amende infligée aux éleveurs récalcitrants (31).

Ces pratiques, et l'instabilité des cours qui en est la triste conséquence, ont découragé ces éleveurs. Beaucoup d'entre eux, considérant les marchés comme des maisons de jeu où les cartes auraient été truquées à leur détriment, ont restreint leur industrie au profit de la culture. Et c'est ce qui explique que l'élevage ne se soit pas développé aux Etats-Unis aussi rapidement que la population. Lors de l'enquête de la Commission, beaucoup d'éleveurs sont allés jusqu'à affirmer qu'ils préféreraient vendre leurs fermes et leurs terres que de léguer à leurs descendants des instruments de travail aussi peu rémunérateurs. Et de pareilles réflexions ont plus de poids qu'il ne paraît à prime abord, si l'on songe à l'attachement du paysan américain pour sa terre que son père ou lui-même a arrachée, à force de travail, à la sauvagerie d'un pays vierge.

D'autre part, les *packers*, en s'efforçant de développer uniquement les marchés importants ont fini par causer la disparition des petits marchés locaux. Dès lors, les cultivateurs qui cherchaient un gain supplémentaire dans l'élevage de quelques bestiaux, ont été découragés par le temps et les frais considérables entraînés par la nécessité de vendre leur bétail à des

(31) Les *packers* ont nié l'emploi de cette pratique, en invoquant qu'il ne s'agissait là que d'une pratique ancienne, abandonnée depuis longtemps. Mais la Commission a trouvé, au cours de son enquête, une centaine de dépêches, toutes d'une date récente, qui permettaient de réfuter leurs protestations. *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, p. 71.

marchés très éloignés. Et c'est une autre cause de la crise que traverse actuellement l'élevage aux Etats-Unis. C'est ainsi que l'élevage a presque complètement disparu en Nouvelle Angleterre.

Si les *packers* ont travaillé à préparer la disparition des petits marchés locaux, c'est qu'il leur était plus facile de contrôler les grands marchés. Leur meilleur instrument à cet effet est la possession des parcs à bestiaux près de ces marchés. Les chiffres cités dans le § A de cette section, indiquent en effet que les *packers* ont la propriété de la presque totalité de ces parcs. Obligés d'y amener leur bétail, les éleveurs doivent subir des conditions très onéreuses, notamment quant à la fourniture du foin et de la paille (32). D'ailleurs la capacité de ces parcs ne suffit même plus aujourd'hui à satisfaire tous les besoins. Les places offertes aux propriétaires de bestiaux sont restreintes et la salubrité y laisse beaucoup à désirer (33). D'autre part, les *packers* obligent les éleveurs à vendre les cadavres de leurs bestiaux morts dans les parcs à des conditions fixées par eux. Les équarisseurs sont en effet sous leur contrôle étroit (34).

D'autre part, pour conserver jalousement le privilège exclusif que leur assurait le contrôle de tous les parcs à bestiaux situés dans le cercle des marchés,

(32) Le 1^{er} avril 1918 un parc à bestiaux demandait 2,25 dollars par boisseau de maïs alors que le prix courant n'était que de 1,45 dollars. *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. III, p. 58.

(33) *Ibid.* pp. 51-58.

(34) *Ibid.* pp. 61-69.

les *packers*, comme nous l'avons signalé, ont acquis tous les terrains environnant les marchés dans un vaste rayon afin d'empêcher leurs concurrents d'y établir des parcs.

Ce monopole de fait leur permet d'obliger leurs clients à se contenter de parcs plutôt mal outillés. Les éleveurs se plaignent notamment du manque de bascules. Les retards occasionnés par le pesage font perdre un poids appréciable au bétail, très sensible à la fatigue des longues attentes. Il arrive aussi fréquemment que l'éleveur n'amène pas lui-même ses bêtes au marché. Il vend alors par l'intermédiaire de commissionnaires, qui sont dans la main des *packers* et défendent uniquement les intérêts de ces derniers. Si un de ces commissionnaires résiste ou prétend vendre à des acheteurs indépendants et concurrents des *packers*, ceux-ci le menacent de ne plus rien lui acheter et tout rentre dans l'ordre (35).

Dans ces conditions, 90 % des achats de bestiaux se réalisent dans les grands marchés aménagés par

(35) Voici quelques témoignages émis au cours de l'enquête par des acheteurs indépendants des marchés de bétail :

1^{er} témoignage, émis par un vendeur :

« ... Une petite firme engagée dans l'industrie de la viande... la *Sargent Meat Company*... avait acheté mes porcs... et M. Sargent n'achetait pas tous les jours. Le lendemain, j'avais un assez grand troupeau de porcs et les acheteurs des *packers* sont venus dans l'allée et ne m'ont pas regardé. Je leur ai dit : « Voulez-vous acheter mes porcs ? » Ils m'ont répondu : « Vendez-les à Sargent ! »

2^{me} témoignage émis par un acheteur indépendant :

« Jadis, avant que les *packers* ne soient venus sur les marchés, nous avions affaire à une classe de commissionnaires supérieurs (à ceux d'aujourd'hui). Ils étaient loyaux et indépendants : alors tout le monde avait ses chances. Mais quand Swift et Armour sont

les *packers*. Les autres ventes se font sur des petits marchés de la campagne, qui sont la propriété exclusive des *packers*. Comme il n'y a aucune concurrence sur ces marchés, les *packers* imposent à l'éleveur les conditions qu'ils veulent. Le plus souvent, d'autre part, ils bénéficient de tarifs de transport spéciaux pour conduire les bêtes ainsi achetées jusqu'à leurs abattoirs.

Les *packers* ont appliqué les mêmes procédés de concurrence déloyale dans toutes les branches du commerce des denrées alimentaires, auxquelles ils ont étendu leur activité. La Commission a relevé notamment :

1° Des discriminations dans les prix (*price discriminations*).

2° La fixation concertée des prix.

3° Une action exercée sur les prix au moyen d'opérations pratiquées dans les bourses de commerce.

4° Une pratique consistant à forcer les détaillants

venus et se sont emparé du contrôle du marché, ils ont amené un tas de commissionnaires qui, selon toute vraisemblance, étaient sous leur contrôle. Ces commissionnaires ont toujours accordé aux *packers* un droit de priorité. Il nous faut nous mettre à genoux pour avoir la possibilité de regarder un troupeau de bétail et il nous faut payer plus que les grands *packers*. »

3^{me} témoignage, émis aussi par un acheteur libre :

« Les grands *packers* contrôlent le marché; le petit acheteur ne peut pas leur échapper; ils prennent toute l'« étoffe » (*stuff*) choisie que leur offrent les commissionnaires... Les commissionnaires favorisent les grands *packers*.... Quand j'offre 7,10 dollars pour le bétail et les grands *packers*, 7,15, ce sont eux qui l'ont. Mais quand les *packers* offrent 7,10 dollars et moi 7,15, c'est le grand *packer* qui l'a pour 7,10 dollars. » *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. III, p. 101.

à se fournir chez les *packers* de tous leurs produits à la fois, sous peine de se voir refuser toute vente.

5° La division du pays en un certain nombre de sections, dans chacune desquelles un seul *packer* exercera son industrie.

6° L'élimination des grossistes du champ de la concurrence par la fermeture de leurs débouchés.

L'audace et la portée de pareilles techniques commerciales ont fini par éliminer presque complètement du champ de la concurrence les entreprises alimentaires qui n'avaient pas su puiser dans la coalition la force de résister à une telle poussée (36). Parmi les firmes survivantes, les unes sont obligées de cantonner leur activité dans de petits marchés locaux, les autres doivent se borner à vivre dans l'ombre des grands *packers* et se contenter de leurs maigres restes.

Mais des chiffres seront plus éloquents que tout développement, pour mettre en évidence les profits retirés par les *packers* de leur coalition. Si leurs bénéfices ont été à peu près normaux avant l'entrée en guerre des Etats-Unis, ils se sont accru, à partir de ce moment, avec une rapidité fantastique. Alors que les bénéfices moyens des 5 grands *packers* étaient de 4,6 cents par dollar de marchandises vendues, en 1917, ces bénéfices atteignaient 96.182.000 dollars net, soit 21,6 % de leur capital social, réserves in-

(36) Un membre de la firme de *Pfund and Son*, Philadelphie, déclarait à un représentant de la Commission: « Les grands *packers* me tiennent dans la paume de leur main; ils peuvent m'écraser à n'importe quel moment qui leur plaira ».

cluses. Et il est probable que la réalité dépasse de beaucoup ces évaluations, basées sur les comptes truqués des entreprises en cause (37).

Les *packers* semblent avoir eu eux-mêmes quelque honte, et peut-être quelque remords, de l'énormité de ces profits. Car ils ont senti la nécessité de leurrer le consommateur américain sur la prospérité de leurs affaires. Ils ont répandu à profusion, par la voie d'une presse complaisante, des statistiques tendant à démontrer qu'ils ne faisaient guère plus de 1 cent de bénéfice par livre de bœuf vendu ! (ce qui, d'ailleurs, étant donné le volume de leurs affaires, représentait déjà un chiffre assez appréciable).

En réalité, à une époque où le pays tout entier était soulevé par les élans du plus pur patriotisme, les *packers* profitaient sans vergogne de la situation créée par la guerre. Une lettre de M. Shepard (38), vice-président de la *Cudahy Packing Co.*, à Mr. R. Murphy, gérant général de la compagnie, datée du 12 février 1918, insiste sur la nécessité d'obtenir coûte que coûte une importante commande de l'administration du ravitaillement ; mais peu importe la fa-

(37) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, pp. 72-73. Les bénéfices nets réalisés par les cinq grands *packers* pendant les années 1912-1917 sont :

1912	18.035.000 dollars,	soit un bénéfice de	8,1 %
1913	18.581.000	—	7,0 %
1914	22.894.000	—	8,3 %
1915	37.385.000 *	—	12,8 %
1916	59.236.000	—	18,5 %
1917	95.639.000	—	26,5 %

(38) *Report of the Federal Trade Commission on the Meat Industry*, vol. I, p. 74.

çon dont elle sera exécutée. Une autre lettre du 6 février 1918, adressée par un préposé de cette même Compagnie (39) au gérant adjoint d'une de ses succursales, lui interdit de vendre une viande de qualité inférieure, qui était cotée sur le marché à 12,5 cents par livre, et lui ordonne de la stocker, en attendant les résultats de pourparlers tendant à la faire accepter pour le ravitaillement militaire, au tarif de 18 cents la livre. — La Compagnie Morris avait laissé rancir un stock de beurre destiné à un client de Panama, qui, dans ces conditions, refusa la livraison. Elle l'envoya alors sans hésiter à un camp militaire de la Louisiane, en exécution d'un contrat de fourniture de beurre (40).

Une lettre, adressée par le surintendant de la succursale à Philadelphie de l'*Armour Company*, à un préposé chargé de la vente de la viande, montre bien quelles viandes les *packers* affectaient au ravitaillement des armées américaines ou alliées. .

« Cette semaine, dit-elle, n'a pas été très satisfaisante, à cause de la grande quantité de viande de mauvaise qualité qu'il nous a fallu vendre. Même nos *Kischer cars*, venant de la *Noble Street*, étaient en bien mauvais état : 90 % des viandes déchargées étaient avariées. »

« Morris et Wilson ont eu autant d'ennuis que nous. Mais Swift est passé entre les gouttes sans subir aucun trouble. Il est possible que ce trouble soit dû

(39) *Ibid.* p. 75.

(40) *Ibid.* p. 75.

au fait qu'il nous a fallu garder trop longtemps la viande de bœuf à l'abattoir. Swift avait eu des wagons et se trouvait dans la possibilité d'expédier plus rapidement ses envois. »

« Wilson a congelé une assez grande quantité de bœuf... Il nous a acheté des bœufs... qui avaient été « arrangés » deux fois avant leur vente. Il les a mis en sac et expédiés à New-York, pour les faire congeler. Il a acheté (à notre entrepôt), à *Arch Street*, du bœuf qui était tellement mauvais que nous l'avons baigné dans du vinaigre et de la soude avant de le présenter. Je crois que ce bœuf a été envoyé à New-York pour y être congelé ».

« Je ne sais vraiment pas ce qu'il va faire de ce bœuf. Certes, je ne crois pas que du bœuf, dans ces conditions..., puisse être exporté ou vendu à nos alliés ! » (41).

§ D. — Le packers and stockyards act

Le volumineux rapport de la *Federal Trade Commission* sur les *packers*, a fourni au Congrès les éléments d'une intéressante réglementation de l'industrie de la viande.

Toutefois, il faut reconnaître que le rapport de la Commission ne présente pas toute l'impartialité souhaitable dans une œuvre scientifique. Il semble bien que la Commission ait voulu influencer défavorablement le législateur américain à l'égard des

(41) *Ibid.* p. 76.

packers. De parti pris, elle a fait le silence sur certaines de leurs techniques commerciales qui sont vraiment dignes d'être retenues et imitées. Ses critiques manquent parfois de précision et même d'exactitude et ses imputations ne sont pas toujours fondées sur une rigoureuse argumentation.

Cette attitude tendancieuse trouve son explication, et peut-être son excuse, dans l'attitude des *packers* qui, nous l'avons vu, ont essayé d'entraver l'enquête de la Commission par tous les moyens possibles. Ils ont accumulé sur sa route des embûches de toute sorte, et, s'ils n'ont pu paralyser ses investigations, ils lui ont, en revanche, inspiré une irréductible défiance à l'égard de tout ce qui avait quelque rapport avec leur activité.

Mais, quoi qu'il en soit, le Congrès a pu puiser dans le rapport de la Commission des éléments suffisamment dégagés de tout parti pris pour être amené à élaborer la loi de 1921 concernant les *packers* et les parcs à bestiaux, qu'il nous faut maintenant analyser.

Le titre premier de cette loi pose quelques définitions générales. L'article 2, § *b*, notamment, nous indique quelles sont les opérations portant sur un produit visé par la loi qui devront être considérées comme commerciales. Ce sont toutes celles qui concernent l'expédition de ces produits (bétail, viandes et sous-produits, lait et sous-produits, volailles et œufs), d'un état de la confédération dans un autre état (en comprenant par ces termes tout état ou possession des Etats-Unis, le district de Colombie et les nations

étrangères), pour y être vendus, ou les opérations d'achat ou de vente effectuées, soit pour l'expédition dans un autre état, soit pour l'abatage du bétail dans l'état considéré et l'expédition hors de cet état des produits résultant de cet abatage.

Le titre II, relatif aux *packers*, commence par en donner une définition détaillée dans l'article 201. Ce mot *packer* signifie essentiellement toute personne adonnée aux opérations commerciales définies par l'art. 2, § *b*, achetant par exemple du bétail par une opération commerciale en vue de l'abattre (art. 201, § *a*), ou manufacturant, ou préparant des viandes ou des produits carnés alimentaires pour la vente et l'expédition commerciales (art. 201, § *b*), etc... Dans ces conditions, toute personne manufacturant ou préparant, ou vendant des produits du bétail ne sera considérée comme *packer* que si elle procède en outre sur ces produits à des opérations commerciales ou si elle possède ou contrôle directement ou indirectement, personnellement, ou par l'intermédiaire de ses agents, serviteurs ou employés, un intérêt dans une entreprise adonnée à des opérations commerciales portant sur les produits visés par la loi. Sera réciproquement considérée comme *packer* une entreprise de manufacture, de préparation ou de vente de produits du bétail, si une ou plusieurs personnes adonnées à des opérations commerciales portant sur de tels produits, possèdent ou contrôlent un intérêt dans cette entreprise. Il en sera enfin de même de toute entreprise de ce genre, lorsqu'une ou plusieurs

personnes, par la possession ou le contrôle d'un certain nombre d'actions, posséderont ou contrôleront 20 % au moins des voix ou du pouvoir de contrôle de ladite entreprise en même temps que 20 % au moins des voix ou du pouvoir de contrôle de toute entreprise adonnée à des opérations commerciales sur les produits visés par la loi.

Après avoir ainsi déterminé avec précision ce qu'il faut entendre par *packers*, la loi passe, dans son article 202, à l'énumération des différentes manœuvres et opérations qui leur sont interdites au nom du principe de la liberté de la concurrence. Le législateur américain n'a pas, sur ce point, suivi les conclusions que lui avait présentées la *Federal Trade Commission*. Cette dernière avait, en effet, mis en évidence, au cours de son enquête, le fait que la monopolisation du commerce de la viande et de ses dérivés par les cinq grands *packers*, puisait essentiellement son origine dans l'acquisition par ceux-ci d'un contrôle de plus en plus efficace sur les centres d'achat du bétail, d'une part, et les moyens de distribution de la viande et de ses dérivés, d'autre part (42). Le premier de ces instruments de monopolisation, le plus important d'ailleurs, soulève le problème du contrôle des parcs à bestiaux. Le deuxième pose diverses questions relevées par l'enquête de la Commission, telles que l'emploi de la pratique des *rebates*, la monopolisation des wagons réfrigérants et des frigorifiques, l'organisation d'un système extrê-

(42) *Ibid.* p. 76.

mement ingénieux de distribution en gros, la domination complète des détaillants par le contrôle des banques où ils puisent leurs crédits, etc...

Si le Congrès a suivi les suggestions de la Commission en accordant, dans la réglementation du commerce de la viande, une place prépondérante à la question des parcs à bestiaux, qui fait l'objet du titre III de la loi tout entière, il n'a pas admis la partie de ses conclusions qui cherchait l'origine du monopole des cinq grands *packers* dans le contrôle des moyens de distribution de la viande. Il a craint que la Commission ait manqué de clairvoyance et n'ait jugé que sur des apparences. Il n'a pas voulu non plus inaugurer une politique révolutionnaire en faisant acquérir par l'Etat, comme le suggérait la Commission, l'ensemble des moyens de distribution employés par les *packers*. L'article 202 du *Packers and Stockyards Act* prend, dans ses § *a* à § *g*, des mesures d'une toute autre sorte : c'est-à-dire des prohibitions d'une portée d'ailleurs très générale, tendant à entraver les pratiques des *packers* contraires au principe de la liberté du commerce.

Le § *a*, notamment, a une ampleur considérable. Il frappe, en effet, toute pratique déloyale, se basant sur une discrimination injuste ou constituant une tromperie commerciale. Le § *b* vise la pratique des discriminations de prix (*price discriminations*), qui consiste, pour les *packers*, à établir un ordre de préférence injustifiable, quant aux conditions des relations commerciales, entre leurs clients, suivant les régions où ils opèrent.

Les §§ c à g frappent d'une façon très générale tous les accords, ententes, coalitions, conclus par les *packers*, entre eux ou avec d'autres personnes, dans le but de restreindre la concurrence, d'accaparer les produits, d'agir sur les prix et de monopoliser le marché.

Supposons maintenant qu'un *packer* a violé ou viole actuellement une disposition de la loi : au moyen de quelle procédure va-t-on le remettre dans le droit chemin ? C'est l'objet de l'art. 203. Mais il faut noter auparavant que si, comme le déclare l'art. 406, § a, du *Packers and Stockyards Act*, les pouvoirs de l'*Interstate Commerce Commission* n'ont été nullement diminués par la promulgation de cette législation nouvelle, le § b du même article enlève, par contre, à la *Federal Trade Commission*, la compétence qu'elle possédait de droit commun sur les affaires visées par le *Packers and Stockyards Act*, exception faite pour les plaintes déposées avant son enregistrement. Cette compétence passe désormais au secrétaire de l'agriculture. C'est donc à lui qu'incombera la charge de poursuivre les infractions à cette loi. A cet effet, il suivra une procédure analogue à celle prévue par l'art. 5 du *Federal Trade Commission Act*, auquel d'ailleurs l'article 203, § b, renvoie directement pour tout ce qui concerne les significations. Le secrétaire délivrera donc contre le *packer* poursuivi une « plainte » spécifiant les charges qui lui sont imputées et l'assignant à une audience qui ne pourra avoir lieu que passé un délai de 30 jours après la signification de ladite plainte. Si, après cette

audience, le secrétaire constate que le *packer* a violé ou viole actuellement la loi, il rédigera un rapport écrit sur les faits constatés et émettra une ordonnance qui sera signifiée au *packer*, laquelle lui enjoindra de cesser de commettre cette infraction. Le *packer* pourra interjeter appel de cette ordonnance, dans les 30 jours de sa signification, devant la cour de circuit d'appel du siège principal de ses affaires. Celle-ci pourra exiger une caution (art. 201, § *a*). Après quoi, le greffier de la cour fera immédiatement délivrer une copie de l'acte introductif d'appel au secrétaire, qui déposera alors à la cour une transcription complète et exacte de la procédure (art. 204, § *b*). A n'importe quel moment après l'enregistrement de cette transcription, la cour peut, à la demande du secrétaire, délivrer une *injunction* temporaire interdisant au *packer* la poursuite des pratiques incriminées (art. 204, § *c*). La cour, qui peut d'ailleurs exiger des dépositions complémentaires, ratifiera, modifiera ou rejettera l'ordonnance du secrétaire. Dans le premier cas, son arrêt agira comme une *injunction* délivrée contre le *packer*. Cet arrêt pourra d'ailleurs être révisé par la cour suprême des Etats-Unis sur *certiorari*. L'art. 205 prévoit des peines allant de 6 mois à 5 ans de prison, et de 500 à 10.000 dollars d'amende, qui pourront être appliquées séparément ou cumulativement au *packer* qui n'obéira pas à l'ordonnance du secrétaire, quand celle-ci sera devenue définitive et exécutoire.

Le titre III du *Packers and Stockyards Act* est tout entier consacré à la réglementation des parcs à bes-

tiaux. Le Congrès, en accordant une importance prédominante à cette question, n'a fait que suivre à la lettre les suggestions de la Commission. C'est, en effet, nous l'avons vu, dans le contrôle presque complet des parcs à bestiaux, que les cinq grands *packers* ont puisé l'instrument le plus efficace de monopoli-sation du marché. Le premier devoir qui incombait au législateur était donc de régler l'usage de cette arme puissante.

L'article 301 de la loi commence par donner quelques définitions préliminaires.

L'article 302, § *a*, dit ce qu'il faut entendre par « parcs à bestiaux ». Il s'agit « d'un endroit, un établissement ou une installation désignés communément sous le nom de parc à bestiaux, dirigé ou exploité contre paiement ou en vue de réaliser un bénéfice comme marché public, consistant en un certain nombre d'enclos ou autres enceintes et leurs dépendances, où les bêtes bovines, ovines, porcines, chevalines, mulassières, caprines, sont reçues, détenues ou gardées pour la vente et l'expédition commerciales ». Toutefois, la loi déclare que la qualification de parcs à bestiaux ne s'appliquera qu'aux parcs dont la superficie, normalement disponible pour le bétail, est au moins égale à 20.000 pieds carrés. Le § *b* prévoit que périodiquement le secrétaire de l'agriculture établira après enquête quels sont les parcs qui rentrent dans la définition précédente. Il en avisera les propriétaires intéressés, publiera les résultats de cette enquête, en plaçant des exemplaires de cet avis dans le parc à bestiaux visé.

L'article 303 prévoit que tous les négociants et agents de vente de ce parc, ainsi classé, doivent, pour pouvoir y poursuivre leurs affaires et sous peine d'amende, se faire enregistrer au Secrétariat de l'agriculture et y déclarer la nature des opérations qu'ils exécutent et la nature des services fournis par eux audit parc.

La loi détermine ensuite quel contrôle le secrétaire de l'agriculture aura à exercer sur l'activité des agents de vente, négociants et propriétaires des parcs à bestiaux ainsi classés. Le titre III de la loi pose quatre principes d'une portée très générale, qui viennent réglementer l'activité de ces personnes.

1° L'article 304 déclare que « tout propriétaire de parc à bestiaux et tout agent de vente devront fournir, sur demande raisonnable, et sans distinction arbitraire, les services normaux inhérents audit parc ». Ces individus font au public une offre de service, et contractent de ce fait une sorte d'engagement unilatéral qu'ils doivent remplir à l'égard de quiconque s'adresse à eux pour obtenir leurs services et sans qu'il leur soit possible de travailler pour les uns à l'exclusion des autres. Ce principe établit l'égalité à ce point de vue entre les divers clients d'un parc à bestiaux.

2° Cette égalité doit être également assurée au point de vue de la rémunération exigée des clients des parcs. Et il ne suffit pas que les uns ne soient pas favorisés au détriment des autres; il faut encore que ceux qui contrôlent les parcs à bestiaux n'abusent pas d'une situation privilégiée en imposant des tarifs

et des charges léonines aux éleveurs obligés de passer par leur intermédiaire. C'est pourquoi l'art. 305 déclare-t-il que « tous les tarifs ou charges appliqués du chef des services susdits, fournis dans un parc à bestiaux par un propriétaire de parc à bestiaux ou un agent de vente, devront être justes, raisonnables et uniformes, et que tout tarif ou charge injuste, non raisonnable ou non uniforme est interdit et déclaré illégal ». Les *packers* ne pourront donc pas imposer à leurs clients des tarifs et charges exagérés et surtout ils ne pourront pas établir « un avantage, un préjudice ou une préférence indue et non raisonnable entre des personnes et des localités dans le commerce du bétail ». Tel est l'objet de l'article 311.

L'instrument destiné à garantir le public, contre les infractions à ce principe, est indiqué par l'art. 306. Tout propriétaire ou agent de vente de parcs devra faire imprimer et remettre au secrétaire de l'agriculture et apposer, dans l'enceinte du parc, des affiches exposant avec la plus grande clarté et tout le détail nécessaire, les tarifs et charges des divers services qu'ils assurent dans le parc ; cela dans un délai de 60 jours à dater du classement du parc, ou si l'agence de vente entre en activité après ce délai, avant qu'aucun des services visés n'ait été fourni. Aucun changement ne pourra être apporté à ces tarifs, qu'après l'écoulement d'un délai de 10 jours à partir de la date où il sera donné avis de ce changement au secrétaire et au public. L'application de ces tarifs et charges est subordonnée à leur enregistrement par le secrétaire. Si cet enregistrement n'inter-

vient pas dans le délai de 60 jours, après le classement du parc, nul ne pourra procéder aux opérations inhérentes à ces tarifs et charges, ni appliquer, demander ou percevoir pour ses services, une rétribution différente de celle fixée par les affiches en vigueur; ni rembourser ou restituer une partie des tarifs ou charges ainsi spécifiés; ni faire bénéficier une personne quelconque, dans un parc à bestiaux, d'un service quelconque autre que ceux qui sont spécifiés dans les affiches.

Le secrétaire a le pouvoir, soit de sa propre initiative, soit sur la plainte d'un particulier, de suspendre l'application des tarifs et charges pour un délai de 30 jours après la date où ils auraient dû s'appliquer, pour lui permettre d'ouvrir un débat relatif à leur légalité. Si une solution n'intervient pas dans ce délai, et si le secrétaire n'a pas les éléments suffisants pour décider par ordonnance de l'admission ou du rejet des tarifs et charges, il pourra prolonger le délai de suspension par un nouveau délai de 30 jours au plus, passé lequel les tarifs et charges entreront en vigueur de plein droit. Ceux qui violeraient ces dispositions, ou une ordonnance rendue par le secrétaire pour leur application, seront passibles, s'ils sont de bonne foi, d'une peine de 500 dollars pour chaque délit, et n'excédant pas 25 dollars pour chaque jour où il continue d'être commis et, s'ils sont de mauvaise foi, d'une amende n'excédant pas 1.000 dollars, ou d'un an de prison au plus, ou des deux peines à la fois.

3° Ce ne sont pas seulement les tarifs et les charges

qui sont la rémunération des services rendus par les propriétaires, agents de vente ou négociants des parcs à bestiaux, qui doivent être justes, raisonnables et uniformes, mais aussi tous les règlements et pratiques établis par eux. L'art. 307 stipule, en effet, que « tout propriétaire de parcs à bestiaux et tout agent de vente devront établir, observer et appliquer des règlements et des pratiques justes, raisonnables et uniformes, pour la fourniture des services inhérents audit parc, et que tout règlement et toute pratique injuste, non raisonnable ou non uniforme est interdit et déclaré illégal ».

Il y a lieu de se demander si ces règlements et pratiques sont soumis au même régime de publicité et d'enregistrement que les tarifs et charges. La lettre de l'art. 306, qui établit ce régime de publicité, et l'absence de dispositions l'étendant dans son ensemble aux cas prévus par l'article 307, semblent devoir faire écarter son application aux règlements et pratiques. Mais pourquoi établir une pareille distinction entre ceux-ci et les tarifs et charges ? Cela est d'autant moins admissible en bonne logique qu'il existe la plus grande analogie entre les termes de l'art. 305 et ceux de l'art. 307. Mais ce qui impose, selon nous, l'assimilation des règlements et pratiques aux tarifs et charges, quant au régime de publicité et d'enregistrement, c'est le fait que certaines des dispositions relatives à ce régime visent explicitement les règlements et pratiques. Ainsi l'art. 306. § e, prévoit que le secrétaire peut « ouvrir un débat portant sur la légalité de ce tarif, de cette charge, de ce règlement

ou de cette pratique », ce qui suppose évidemment qu'il peut « retarder la mise en vigueur de ce tarif, de cette charge, de ce règlement, ou de cette pratique, » etc... C'est donc que, dans la pensée du législateur, le régime d'enregistrement et de publicité prévu pour les tarifs et charges s'applique également aux règlements et pratiques.

4° Un quatrième principe restrictif de la liberté des *packers* est posé par l'art. 312, § *a* : « Il sera illégal pour tout propriétaire de parcs à bestiaux, tout agent de vente ou négociant, de participer ou de se livrer à toute pratique ou expédient déloyal, spécieux ou mensonger, dans la réception, le marché, l'achat, la vente par commission, ou de toute autre manière, la nourriture, l'abreuvement, la détention, la livraison, l'expédition, le pesage, ou la manutention en faisant le commerce du bétail dans un parc à bestiaux ».

La question qui se pose maintenant est celle de savoir par quelle procédure l'on parviendra à sanctionner les infractions au titre III de la loi ou aux ordonnances rendues par le secrétaire de l'agriculture, en vertu de ses dispositions. Les règles de cette procédure sont établies par les articles 308 à 311.

Il semble, à première vue, qu'elles ne s'appliquent qu'aux litiges nés de l'inobservation des trois premiers principes. L'art. 308, § *a*, porte, en effet : « Si un propriétaire de parcs à bestiaux, un agent de vente, ou un négociant, viole une des dispositions des articles 304, 305, 306 ou 307, ou une ordonnance du secrétaire édictée en vertu du présent titre, etc... » Il ne semble donc pas viser l'art. 312, qui pose le

quatrième principe restrictif de la liberté de ces individus. Mais, il faut noter que l'art. 312, § *b*, déclare qu'en cas de violation du § *a* du même article, le secrétaire de l'agriculture peut, de sa propre initiative, ou sur une plainte à lui adressée, rendre une ordonnance prescrivant la cessation de ces violations. Si donc, cette ordonnance n'est pas exécutée, les règles de procédure des art. 308 et suivants s'appliqueront pour sanctionner cette inexécution.

Cette procédure est double. La partie lésée par une infraction aux dispositions du titre, et à qui l'art. 308, § *a*, confère le droit à une réparation complète du préjudice subi, pourra, si elle le désire, et conformément au § *b* du même article, intenter une poursuite ordinaire, devant une cour de district compétente. C'est alors la procédure de droit commun qui s'appliquera. Sinon, elle adressera une réclamation au secrétaire.

Dans ce cas, la procédure se déroulera suivant les règles des art. 309 et suivants. Cette procédure, d'ailleurs, ne s'engagera pas seulement au cas d'une réclamation émanant d'un particulier, mais également à la requête du commissaire du bétail, du Ministère de l'agriculture ou d'une autre autorité d'un état ou d'un territoire, exerçant une juridiction sur les parcs à bestiaux dans cet état ou ce territoire. Le secrétaire de l'agriculture peut aussi ouvrir une enquête de sa propre initiative, toutes les fois qu'il le jugera bon.

Supposons qu'une réclamation lui a été adressée et qu'il juge le plaignant fondé dans sa demande de

dommages-intérêts. Il rendra une ordonnance prescrivant au défendeur d'indemniser le demandeur.

Si le défendeur ne se conforme pas à cette ordonnance, le plaignant ou toute personne au bénéfice de laquelle elle a été émise pourra, dans un délai d'un an, à partir de la date de l'ordonnance, déposer devant une cour de district compétente, une demande rappelant l'ordonnance du secrétaire et exposant son droit à la perception de dommages-intérêts. Le procès sera conduit d'après les règles de procédure de droit commun.

Remarquons toutefois que de pareils litiges n'intéressent pas seulement tel ou tel particulier lésé, mais bien l'ensemble de la clientèle du parc où s'appliquent un tarif, une charge, un règlement ou une pratique injustes, non raisonnables, ou non uniformes. La double procédure que nous venons d'indiquer n'aboutit qu'à la satisfaction d'un intérêt particulier, sans profiter à la collectivité.

C'est pourquoi les articles 310, 311 et 312 confèrent au secrétaire de l'agriculture le pouvoir exorbitant de rétablir les choses dans leur état normal.

Nous avons déjà rencontré cet article 312.

L'article 310 se place dans le cas où une réclamation adressée par un particulier au secrétaire a pleinement abouti. Il déclare que, si ce dernier estime que le tarif, la charge, le règlement ou la pratique, qui ont donné lieu à la plainte, ne sont pas justes, raisonnables et uniformes, il aura tout pouvoir pour ordonner à l'intéressé de cesser de les appliquer et même de les remplacer par d'autres.

L'article 311 se place en dehors du cas d'une réclamation émanant d'un particulier. Il vise l'hypothèse où une enquête ouverte, en vertu des dispositions du présent titre, ou du fait d'une demande d'enregistrement émanant d'un propriétaire de parcs à bestiaux, ou d'un agent de vente, conduit le secrétaire à considérer qu'un tarif, une charge, un règlement ou une pratique « pour ou en connexion avec l'achat ou la vente contre paiement d'une commission ou autrement, la réception, la vente, l'alimentation, la détention, la livraison, l'expédition, le pesage ou la manipulation non commerciale du bétail, déterminent un avantage, un préjudice, ou une préférence indue ou non raisonnable, entre des personnes ou des localités, soit dans le commerce à l'intérieur d'un état, soit dans le commerce entre les états ou dans le commerce extérieur », il pourra fixer les pratiques, règlements, tarifs et charges qui devront être appliqués par la suite, de façon à faire disparaître cet avantage, cette préférence ou cette différence. Donc, en dehors du cas où une réclamation a été adressée par un particulier lésé au secrétaire, celui-ci n'aura pouvoir de redresser les tarifs, etc..., qu'autant qu'ils ne seront pas uniformes. C'est là une restriction qui nous paraît peu explicable.

Toutes les ordonnances du secrétaire qui, comme celles rendues conformément aux articles 310, 311 et 312, n'aboutissent pas à des réparations pécuniaires, c'est-à-dire visent des mesures d'une portée générale, sont, d'après l'art. 313 exécutoires après l'écoulement d'un délai de cinq jours au moins à

partir de leur date, « à moins que cette ordonnance ne soit suspendue, modifiée, réservée ou écartée par le secrétaire ou un tribunal compétent ». Le secrétaire de l'agriculture peut donc revenir lui-même sur ses décisions ; mais, en outre, — chose beaucoup plus importante, — son droit de suspendre ou de fixer des tarifs, charges, règlements et pratiques par voie d'ordonnance, n'est pas sans appel. Quand le propriétaire de parc à bestiaux, l'agent de vente ou le négociant visés par une ordonnance se refusent à l'exécuter ou s'abstiennent de l'exécuter, en vertu de l'art. 315, le litige sera alors porté devant le tribunal de district compétent, qui examinera, avant d'en ordonner l'exécution, si cette ordonnance a été « légalement et dûment présentée ». Mais si c'est de mauvaise foi que les intéressés ont refusé de se soumettre à l'ordonnance, l'art. 311 prévoit qu'ils pourront être condamnés à une amende de 500 dollars pour chaque délit et que, s'il s'agit d'un délit continu, chaque jour sera considéré comme un délit distinct.

Après avoir envisagé successivement les techniques des *packers*, d'une part, et celles des propriétaires de parcs à bestiaux, agents de vente et négociants d'autre part, la loi, dans son titre IV, pose quelques règles générales qui leur sont communes.

1° L'art. 401 met à la charge de ces divers individus l'obligation de tenir des comptes, registres et mémoranda donnant tous les détails possibles sur leur activité. Si le secrétaire juge que ces documents manquent de précision, il peut ordonner telles me-

sures qu'il jugera bonnes et dont l'inobservation pourra entraîner des peines assez graves.

2° L'art. 402 confère au secrétaire de l'agriculture les mêmes pouvoirs que ceux qui appartiennent à la *Federal Trade Commission*, en vertu des articles 6, 8, 9 et 10 du *Federal Trade Commission Act*, que nous avons étudiés.

3° D'autres dispositions, dans le détail desquelles nous ne saurions entrer, sont relatives à la possibilité pour le secrétaire de l'agriculture de s'adresser à l'*Attorney General* des Etats-Unis pour faire poursuivre, devant les tribunaux de droit commun, les infractions à cette loi (art. 404), aux pouvoirs du secrétaire dans l'application pratique des prescriptions de l'acte (art. 407), ou aux conflits qui pourraient surgir entre cette loi et d'autres dispositions législatives relatives à des questions analogues, comme l'*Interstate Commerce Commission Act*.

4° Mais la disposition générale à coup sûr la plus intéressante est celle de l'article 406, qui enlève à la *Federal Trade Commission* le pouvoir d'intervenir dans toutes les questions qui, du fait du *Packers and Stockyards Act*, sont désormais de la compétence du secrétaire de l'agriculture. M. Henderson (43) salue cette disposition avec satisfaction. Il voit dans cette restriction apportée à ses pouvoirs l'indice d'une faillite partielle. C'est là une conclusion absolument inadmissible. Le Congrès, en conférant la compétence sur tout ce qui touche aux *packers* et aux parcs

(43) HENDERSON, *The Federal Trade Commission*, pp. 231-232.

à bestiaux au secrétaire de l'agriculture, a donné une consécration éclatante au principe même qui sert de fondement à la *Federal Trade Commission* et qui consiste, de la part des autorités législatives, à déléguer à une autorité administrative indépendante tous leurs pouvoirs de réglementation sur une branche de la vie sociale. C'est parce que l'expérience tentée avec la *Federal Trade Commission* a pleinement réussi, que le Congrès n'a pas hésité à faire réglementer et surveiller les *packers* et les parcs à bestiaux par le secrétaire de l'agriculture. Et, s'il a enlevé à la Commission sa compétence de droit commun en la matière, c'est uniquement pour la décharger d'une besogne très spéciale et touchant de plus près l'agriculture que le commerce.

Il se dessine ainsi un mouvement continu en faveur du transfert à des autorités administratives du pouvoir de réglementer des parties de plus en plus nombreuses de la législation économique. Ce mouvement a été amorcé par la création de l'*Interstate Commerce Commission*, en 1887 ; il s'est accentué en 1914, par l'organisation de la *Federal Trade Commission*, et a pris un nouveau développement en 1921, par le *Packers and Stockyards Act*, qui confère au secrétaire de l'agriculture le droit de réglementer l'activité des *packers* et les parcs à bestiaux.

Ainsi, la part de la *Federal Trade Commission* dans l'élaboration du *Packers and Stockyards Act*, a été double. C'est, d'une part, l'heureux résultat de son organisation qui a incité le Congrès à user du même mode d'assainissement de la vie économique

par la voie d'une délégation du pouvoir réglementaire à une autorité administrative, en ce qui concerne les *packers* et les parcs à bestiaux. C'est d'ailleurs en vertu des mêmes considérations d'intérêt public que celles invoquées en faveur de la création de la *Federal Trade Commission*, que le Congrès s'est décidé à intervenir dans ce grave problème qui ne relevait jusque-là que des initiatives individuelles. Mais, surtout, c'est dans le rapport qui a clôturé l'enquête de notre Commission sur cette matière, que le législateur a trouvé les bases mêmes du *Packers and Stockyards Act*. Sans doute, n'a-t-il pas toujours suivi à la lettre les suggestions de la Commission. Nous l'avons vu pour le titre II de la loi relatif aux *packers*. De même, si la réglementation des parcs à bestiaux a une généralité satisfaisante au premier abord, elle ne touche pas à un élément qui a beaucoup contribué à assurer aux cinq grand *packers* le contrôle presque absolu des parcs : nous voulons parler de l'acquisition par ceux-ci des terrains avoisinant les gares et les abattoirs. Le législateur a reculé devant une incitation à s'immiscer dans des questions qui touchent de trop près au droit de propriété. Mais il s'agit là d'un exercice abusif du droit de propriété ; aussi est-il souhaitable que les tribunaux américains, qui semblent déjà enclins à se relâcher par ailleurs de l'hostilité que la jurisprudence anglaise a marquée à l'encontre de la théorie de l'abus des droits, frappent avec rigueur cette pratique illégitime.

Somme toute, le législateur fédéral de 1921 a puisé la majeure partie de ses inspirations dans le rapport de la *Federal Trade Commission*. Le Congrès a pu, en cette occasion, se servir du grand organe d'investigation économique qu'il avait créé en 1914 pour une œuvre particulièrement appropriée à sa destination initiale.

SECTION II

L'enquête sur le commerce des grains et la loi sur les opérations à terme sur les grains

Les investigations entreprises par la *Federal Trade Commission* sur le commerce des grains ne constituent qu'une des branches de l'enquête générale ordonnée par le Président, le 7 février 1917, sous les influences que nous avons signalées au début de ce chapitre, relativement au commerce des denrées alimentaires.

Les résultats de l'enquête de la Commission sur le commerce des grains portent sur six questions fondamentales, dont chacune fait l'objet d'un des volumes du rapport général qu'elle a publié à ce sujet.

Le premier volume, publié le 15 septembre 1920, étudie les techniques des marchés ruraux de grains (*Country grain marketing*).

Le deuxième volume traite des marchés et des bourses de grains de têtes de lignes (*Terminal grain markets and exchanges*). Il a été publié à la même date que le premier.

Le troisième volume, publié le 21 décembre 1921, est relatif aux techniques des marchés de grains de têtes de lignes (*Terminal grain marketing*).

Le quatrième volume étudie les bénéfices et couvertures des intermédiaires (*Middlemen's profits and margins*). Il a été publié le 26 septembre 1923.

Le cinquième volume, publié le 15 septembre 1920, s'occupe des opérations à terme usitées dans le commerce des grains (*Future trading operations in grain*).

Le sixième volume, qui n'a pas encore été publié, traitera des résultats et des statistiques des opérations à terme sur les grains, et contiendra les conclusions de la Commission sur la question (*Grain futures results, statistics, and conclusions*).

Comme pour l'industrie de la viande, c'est en collaboration avec le département de l'Agriculture que la *Federal Trade Commission* a procédé à cette enquête sur le commerce des grains. C'est au Bureau des Marchés de ce département que fut laissé le soin d'étudier les marchés ruraux des environs de Chicago. Il enquêta, d'autre part, en collaboration avec la Commission, sur les marchés des têtes de lignes de Chicago. La Commission se réserva le soin d'enquêter seule sur les autres marchés ruraux et de têtes de lignes (44).

Leurs investigations ont porté sur toutes les phases du commerce des grains, depuis le moment de sa production, jusqu'à celui où il passe entre les mains des minotiers, des exportateurs ou des grossistes, pour parvenir enfin aux détaillants (45). L'en-

(44) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. I, p. 19.

(45) *Ibid.* p. 19.

quête porta sur une période de six années, de 1912 à 1918 (46). Les céréales étudiées sont : le blé, le maïs, l'avoine, le seigle et l'orge.

On utilisa pour l'enquête : 1° les témoignages des individus de toutes catégories adonnés au commerce des grains ; 2° leur correspondance ; 3° les statistiques ; 4° l'examen de la comptabilité des firmes engagées dans le commerce des grains ; 5° des enquêtes faites sur place, en vue d'étudier les procédés techniques de ce commerce et tous les renseignements le touchant de près ou de loin ; 6° l'envoi de questionnaires aux firmes intéressées (47).

Cette enquête, d'ailleurs, n'allait pas sans de très nombreuses et de très graves difficultés. La complication du commerce des grains aux Etats-Unis, la très grande multiplicité des opérations qui s'y traitent, les mille procédés d'achat, de vente, de transport, d'emmagasiner et de spéculation, l'infini développement et les difficultés de discrimination des nombreuses catégories d'individus, négociants, courtiers, commissionnaires, agents de change qui s'y livrent, ont rendu la tâche de la Commission peu aisée.

De telles difficultés avaient jusque-là complètement empêché les économistes d'étudier ce vaste problème de façon satisfaisante. Si les études fragmentaires, portant sur des points de détail de la question, ne manquaient pas, personne n'avait osé aborder de

(46) *Ibid.* p. 20.

(47) *Ibid.* pp. 21-22.

front l'ensemble du sujet (48). La Commission ne recula pas devant ces obstacles et le rapport qui termina son enquête n'a pas seulement fourni au Congrès les éléments jusque-là inexistant d'une réglementation du commerce des grains, il a apporté à la science américaine une contribution de premier ordre, et au public une connaissance détaillée du grand problème qui le touche de si près.

Le rapport de la Commission, très soigneusement conçu, donne une description, aussi complète que possible, du commerce des grains. Les développements sont illustrés par des tableaux statistiques très instructifs. En analysant ce rapport, nous nous bornerons à tracer les grandes lignes de l'organisation du commerce soumis à enquête, et nous n'entrerons dans le détail, que pour les faits qui ont plus spécialement attiré l'attention du Congrès et les pratiques contre lesquelles a réagi la loi sur les opérations à terme portant sur les grains.

*
* *

Le commerce des grains comporte de multiples opérations. Une foule d'intermédiaires en vivent ; bien qu'ils se livrent exclusivement à des opérations de nature juridique et par suite ne collaborent que bien peu à la prospérité économique du pays, ils

(48) Pendant la guerre le prix de blé fut, comme celui de beaucoup d'autres denrées comestibles, tarifé par le gouvernement. Il fut fixé à un taux assez élevé, à la grande satisfaction du paysan, mais non sans dommages pour le consommateur.

contribuent néanmoins à l'existence d'un marché vaste et actif, et la concurrence qui les dresse les uns contre les autres a empêché la monopolisation de ce commerce. Ces intermédiaires se répartissent entre un grand nombre de catégories. C'est ainsi que le paysan, une fois son grain récolté, peut choisir entre la vente immédiate ou l'emmagasinage, en vue d'une vente ultérieure. S'il tient à garder son grain, afin de ne le vendre que plus tard, il s'adresse aux emmagasineurs (*elevators and warehouses*) qui, après l'avoir pesé et classé, le reçoivent dans leurs magasins contre récépissé délivré au propriétaire. Ce récépissé peut être négocié par voie d'endossement, comme tout titre de crédit. Si le cultivateur veut vendre son grain de suite, il s'adresse aux emmagasineurs [*elevators* (49) and *warehouses* (50)], acheteurs sur rails [*track buyers* (51)], acheteurs sur place [*scoop shovellers* (52)], courtiers [*brokers* (53)], détaillants [*retailers* (54)], commissionnaires [*commission houses* (55)], minotiers [*millers* (56)], ou malteurs [*maltsters* (57)].

La décision du cultivateur de vendre immédiate-

(49) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. I, pp. 23-24, 30-93, 151-174.

(50) *Ibid.* pp. 23-24, 30-93, 151-174.

(51) *Ibid.* pp. 23, 95.

(52) *Ibid.* pp. 23, 96.

(53) *Ibid.* pp. 23, 95.

(54) *Ibid.* pp. 23, 97.

(55) *Ibid.* pp. 23, 96-97.

(56) *Ibid.* pp. 23, 30-57, 97.

(57) *Ibid.* pp. 23, 30-57, 97.

ment ou d'emmagasiner son grain, ainsi que son choix de l'acheteur, dépend, en premier lieu, des habitudes de sa contrée ; en deuxième lieu, des conditions du marché, et, en troisième lieu, de ses besoins et de ses préjugés. Le plus souvent, il aurait intérêt à garder son grain en magasin. Cependant, il préfère, en général, le vendre, afin de toucher le plus tôt possible le prix de sa récolte.

C'est, le plus souvent, aux emmagasineurs que le cultivateur vend son grain. Dans la région ouest des Etats-Unis, on emploie surtout des magasins ordinaires ou *warehouses*. Dans les autres régions, on utilise l'*elevator*, ainsi appelé parce que le grain est monté dans les compartiments supérieurs d'immenses constructions, au moyen d'ascenseurs ou élévateurs. Ce procédé rend plus facile le chargement des wagons de chemins de fer.

Il existe plusieurs sortes d'*elevators* :

1° *Maisons particulières* [*individual houses* (58)] : La maison particulière ne possède qu'un seul *elevator*. Elle vend, achète et emmagasine le grain, sans que son action soit liée en aucune façon à celle d'autres maisons.

2° *Maisons dites « de ligne »* [*Line houses* (59)] : La maison de ligne possède une série d'*elevators* dans diverses localités, mais habituellement dans la même région. Une seule méthode de vente, achat et emmagasinage est appliquée à toutes les maisons appartenant à la « ligne ».

(58) *Ibid.* p. 30.

(59) *Ibid.* p. 30.

Ce sont là les deux catégories fondamentales d'*elevators*. Elles se subdivisent elles mêmes en plusieurs classes, suivant la forme juridique de ces organisations. On distingue notamment les maisons particulières et les maisons de ligne commerciales, coopératives, de minotier et de malteur.

Les maisons de ligne commerciales sont généralement exploitées et contrôlées par une firme ayant son siège social dans un marché de tête de ligne. Ces firmes se livrent, sur une grande échelle, à l'achat et à la vente des grains, dans un but lucratif (60).

Les maisons coopératives sont généralement la propriété commune de paysans, producteurs de grains ; elles font des opérations de vente, d'achat et d'emmagasiner, mais dans l'intérêt du cultivateur, et distribuent les bénéfices à ceux d'entre eux qui participent à l'affaire (61).

Les maisons de minotier appartiennent à des minotiers et ne font que des opérations d'achat pour le compte de ceux-ci (62).

Les maisons de malteurs appartiennent à des malteurs et ne réalisent des achats que pour leur compte (63).

Bien que l'*elevator* constitue pour le paysan le débouché le plus important, il en existe d'autres, que nous avons indiqués, et qui font aux *elevators* une concurrence assez vive. Les acheteurs sur rail (*track*

(60) *Ibid.* pp. 30-31.

(61) *Ibid.* p. 31.

(62) *Ibid.* pp. 31-32.

(63) *Ibid.* p. 32.

buyers) achètent le grain, soit au cultivateur directement, soit aux *elevators*. Ils le dirigent ensuite par chemin de fer sur les divers points où ils croient pouvoir le vendre avec bénéfice (64). Ils ont leurs bureaux à la campagne, là où il leur est possible de maintenir le contact avec plusieurs centres de production, et d'où ils vont examiner le grain des paysans et des *elevators*, lorsque les conditions d'achat leur paraissent favorables.

Les acheteurs sur place (*scoop shovellers*) traitent exclusivement avec les cultivateurs. Ils circulent de centre en centre et y achètent le grain sur place. Ils le transportent dans une gare, le mettent en wagons et l'envoient sur les marchés où ils comptent le vendre avec bénéfice (65). Ces intermédiaires ne possèdent pas, en général, de bureau central. Ils se contentent de mener une vie ambulante, circulant de centre en centre, au temps des récoltes.

Une autre catégorie importante d'acheteurs est celle des commissionnaires, qui ont leur bureau dans les villes où se tiennent des marchés importants. A chaque récolte, leurs agents font une tournée chez les paysans, prennent livraison de leur grain, en leur délivrant comme contrepartie un récépissé, et l'expédient dans les magasins de la firme. Le grain est ensuite vendu sur le marché par le commissionnaire, qui paye alors le paysan, après défalcation de ses frais (66). Les paysans peuvent également ven-

(64) *Ibid.* p. 95.

(65) *Ibid.* p. 96.

(66) *Ibid.* pp. 96-97.

dre aux agents des minotiers et des malteurs qui font, à chaque récolte, leur tournée dans certains centres (67). Enfin, il arrive parfois que les paysans vendent directement aux détaillants, qui revendent aux éleveurs de bétail (68).

La vente du grain par le producteur à ces divers intermédiaires comporte plusieurs opérations. En premier lieu, le grain doit être classé (*graded*) (69), ce qui suppose que le pourcentage des déchets (*dockage*) en a été déterminé (70), après qu'il a été nettoyé et mis en état (71). Après quoi, le prix de vente du boisseau est établi par un accord passé entre l'acheteur et le vendeur. Le grain ainsi acheté étant, pour la plus grande partie, destiné aux marchés centraux des grandes villes, les prix payés à la campagne sont basés sur les prix établis dans ces derniers. Les *elevators*, emmagasineurs, etc..., de la campagne, sont renseignés de manière très précise sur toutes les fluctuations des cours des diverses catégories de grains (72), qui constituent la base des accords passés entre paysans et acheteurs. Il faut noter que ces derniers sont beaucoup mieux renseignés que les cultivateurs sur les prix des marchés; mais le paysan est protégé, par le fait que la concurrence qui sévit entre les acheteurs lui assure à peu

(67) *Ibid.* p. 97.

(68) *Ibid.* p. 97.

(69) *Ibid.* pp. 99-100, 196-206.

(70) *Ibid.* pp. 100-101, 196-206.

(71) *Ibid.* pp. 160-168.

(72) *Ibid.* pp. 175-186.

près le bénéfice des conditions établies sur les marchés (73). Toutefois, ces conditions ne constituent qu'une des bases du prix offert aux paysans. L'acheteur doit, en effet, tenir compte du coût de transport du grain de la campagne au marché, où il espère pouvoir le vendre, de ses frais et de son bénéfice.

Le prix reçu par le paysan pour son grain dépendra, en définitive, de deux facteurs fondamentaux : 1° le prix établi sur le marché ; 2° les conditions de la concurrence dans le lieu de la vente. Souvent, là où la concurrence est très grande, les acheteurs de grain ont beaucoup de peine à réaliser un petit bénéfice net. En général, les couvertures demandées par les acheteurs ne sont pas excessives et les prix reçus par les paysans pour leur grain suivent de très près les fluctuations des prix des grands marchés (74).

A côté de ces deux facteurs fondamentaux, deux autres facteurs doivent être pris accessoirement en considération pour la détermination du prix de vente du grain. Ce sont le pourcentage des déchets (*dockage*) et le classement (*grading*). Les grains se répartissent, pour chaque céréale, entre plusieurs classes, à chacune desquelles correspond un prix déterminé, de telle sorte que le classement établi par accord des deux parties a une influence assez sensible sur la détermination du prix de vente. D'autre part, le grain livré par les paysans contient habituellement une certaine quantité de matières étrangères.

(73) *Ibid.* pp. 243-312.

(74) *Ibid.* pp. 187-194.

Le pourcentage de ces déchets doit être déterminé, afin qu'on puisse établir le poids net du grain apporté.

Le paysan américain est très exigeant quant au classement de ses grains. Et les acheteurs doivent souvent céder à ses instances et payer le prix de la classe supérieure à celle à laquelle le grain a droit en réalité. C'est le développement de la concurrence dans l'achat des céréales qui les contraint à pareilles concessions. Mais ils s'efforcent de récupérer leurs pertes en forçant le pourcentage des déchets, ou même en faussant les résultats de la pesée. Le cultivateur, en effet, s'intéresse plus à la qualité de son grain qu'aux déchets qui y sont mêlés ou à la pesée (75).

La concurrence très vive, qui sévit sur le marché des grains, assure au cultivateur les prix les plus élevés qu'il puisse souhaiter, étant données les conditions générales de ce marché. Cependant, il ne s'est jamais déclaré satisfait. Il se croit « volé » par les diverses catégories d'acheteurs de grains. Aussi, dans beaucoup de régions, les paysans ont-ils organisé des *elevators* coopératifs (76), dans le but d'empêcher l'abaissement des prix qui aurait pu résulter d'ententes conclues entre les divers acheteurs de

(75) *Ibid.* pp. 196-206, 254-256, 271-275.

(76) *Ibid.* pp. 82-93. Voir aussi: H. E. Erdman, *Farmer's elevator movement in Ohio*, *Ohio Experiment Station Bulletin* 331; B. H. Hibbard, *Cooperation in the grain elevator business*, *Cyclopedia of American Agriculture*, vol. IV. p. 267; L. H. D. Weld, *Farmers' elevators in Minnesota*, *University of Minnesota Agricultural Experiment Station Bulletin*, 152; Durand and Jensen, *Farmers ele-*

grains et notamment les *elevators*, qui ont tout intérêt à mettre fin à un régime de concurrence profitable au seul producteur (77).

On distingue plusieurs sortes d'*elevators* coopératifs. Certains sont constitués par actions (*stocks*), les bénéfices étant répartis au *prorata* du nombre d'actions appartenant à chaque membre. D'autres sont constitués sur le type qu'on appelle *patronage basis* (78) ; la division des bénéfices s'effectue entre les clients, proportionnellement aux quantités de grains vendues à chaque *elevator*. Les mieux organisés passent tous leurs contrats avec l'adjonction d'une clause pénale (*penalty clause*) (79), qui met à la charge de tout membre de la société, qui ne vend pas tout son grain à son *elevator* coopératif, l'obligation de verser une certaine somme d'argent à titre d'amende. Il faut enfin noter que certains *elevators* coopératifs n'essayent pas de réaliser des bénéfices et achètent le grain au prix du marché, déduction faite de leurs frais généraux.

En général, ces *elevators* coopératifs ont prospéré, mais ils n'ont pas sensiblement amélioré la situation

vators in Minnesota, 1914-15, University of Minnesota Agricultural Experiment Station Bulletin 152; Thomas Lamb, jr., History of the Farmers elevator movement in Illinois, American Cooperative Journal, septembre 1907, vol. III, N° 1; H. W. Danforth, Farmer's elevator movement in the United States, Third National Conference on Marketing and Farm Credits.

(77) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. I, pp. 82-86.

(78) *Ibid.* pp. 92-93.

(79) *Ibid.* pp. 86-87.

économique des paysans. Néanmoins, leur concurrence avec les *elevators* particuliers et les autres acheteurs de grain a eu d'assez importantes conséquences pour inciter ces intermédiaires à user de tous les moyens possibles pour les supprimer (80). Pour gêner leur action, les associations d'*elevators* particuliers ont refusé de reconnaître les *elevators* coopératifs et de les admettre dans leurs cadres. Elles ont agi, d'autre part, auprès des commissionnaires et autres intermédiaires des marchés centraux pour les empêcher de traiter avec eux. Ces agissements ont parfois épousé la forme de *boycotts*. Mais les paysans ont toujours trouvé des commissionnaires qui, sans se laisser intimider par ces associations, ont continué à commercer avec les *elevators* coopératifs (81).

Aussi, ces derniers n'ont-ils pas cessé de se développer de telle sorte qu'ils constituent aujourd'hui pour le paysan un débouché important. Toutefois, il est incontestable qu'ils n'ont pas, en général, contribué dans la mesure espérée à l'amélioration de

(80) *Ibid.* pp. 86-90.

(81) *Ibid.* pp. 90-92. Certains commissionnaires se sont fait une spécialité de traiter exclusivement avec des *elevators* coopératifs. Un d'entre eux envoya même à la campagne, afin d'augmenter sa clientèle, un de ses meilleurs agents pour créer des *elevators* coopératifs dans les centres agricoles qui n'en possédaient pas. Cet agent eut un succès remarquable; il réussit à organiser 8 *elevators* coopératifs pour 10 centres visités. D'autre part, la campagne menée par les associations d'*elevators* particuliers eut comme contre-coup de consolider la situation des *elevators* coopératifs en démontrant aux paysans l'intérêt qu'ils avaient à créer des magasins qui leur permettraient d'échapper aux conditions léonines des propriétaires d'*elevators* particuliers.

la situation économique du cultivateur américain, car, en définitive, les bases de tout prix, de tout classement, aussi bien que de toutes conditions de vente et d'achat des grains sont établies dans les marchés centraux. Jusqu'à ce que ces marchés soient plus étroitement surveillés, jusqu'à ce que les cours y soient fixés de façon à laisser un bénéfice sensible au producteur, la condition du paysan restera sensiblement stationnaire (82).

Mais on doit reconnaître que les *elevators* coopératifs ont beaucoup contribué à maintenir un régime

(82) Les paysans américains ont, à maintes reprises, manifesté leur mécontentement de l'organisation économique américaine. Ils se plaignent, et c'est leur principal grief, de ce qu'ils payent très cher leur outillage, leurs fournitures et autres marchandises alors qu'ils vendent très bon marché leurs produits, de telle sorte que leur pénible labeur est insuffisamment rémunéré. Ils imputent avant tout ce triste état de choses aux intermédiaires qui, par le simple jeu d'opérations commerciales, les frustreront des bénéfices qui devraient revenir au travail créateur de richesses. Bien que la situation des paysans soit intimement liée aux mouvements périodiques des cycles économiques, très prononcés en Amérique, et que les mauvaises années soient automatiquement suivies de bonnes, leur condition économique semble bien inférieure à celle des paysans français. Bien rares sont ceux qui s'enrichissent, ce qui est surprenant, si l'on songe à la facilité avec laquelle commerçants et industriels édifient des fortunes. Il est donc naturel que le paysan américain ait désiré échapper à l'emprise des intermédiaires. C'est dans la coopération qu'il a pensé trouver le remède à ses maux. La création d'*elevators* coopératifs constitue ainsi une des phases du mouvement général de coopération, qui s'esquisse parmi les paysans américains. Un autre mouvement qui s'est surtout manifesté après la guerre mondiale, et qui a abouti à la création de la *Nonpartisan League*, particulièrement florissante dans les états de South Dakota, North Dakota et Minnesota, a joint l'action politique aux moyens purement économiques. Au point de vue économique, la ligue favorise le mouvement coopératif paysan. L'établissement de banques paysannes et, en général, tous les procédés tendant à la suppression des intermédiaires. L'action politique de cette ligue est plutôt locale et étatiste que fé-

de libre concurrence dans l'achat des grains à la campagne, si bien que, depuis vingt ans, les prix payés aux producteurs se sont non seulement maintenus, mais ont même augmenté.

Sans doute, cette concurrence n'est-elle pas aussi sensible dans toutes les régions agricoles, mais il semble bien que le cultivateur n'ait pas, en général, à se plaindre de cet élément important du commerce des grains.

Il n'est donc pas étonnant que la *Federal Trade Commission*, à l'encontre de ce qui s'était passé pour

dérale. Elle mène campagne en faveur de l'élection d'officiers (*officials*) municipaux, de représentants aux parlements des états et de juges d'état, favorables aux aspirations des paysans dans l'élaboration des lois, dans l'administration des affaires publiques et dans les procès intentés par les paysans. Un autre mouvement, mais purement politique, a abouti à l'organisation du *farmer-labor party* (parti des paysans et des ouvriers) qui n'est pas affilié à l'Internationale des partis communistes. Son action tend à faire élire des partisans des intérêts paysans et ouvriers à la chambre des représentants et au sénat en vue d'obtenir des lois favorables à l'agriculture et au travail, ainsi que l'abolition de certains droits de douane et elle vise aussi à attirer sur l'agriculture la bienveillance d'une administration uniquement favorable aux commerçants et industriels. Ce mouvement politique, qui visait à lier les intérêts des paysans à ceux des ouvriers, a complètement échoué. Et si la création d'*elevators* coopératifs et l'organisation de la *Nonpartisan League* a contribué dans une certaine mesure à améliorer la situation du cultivateur américain, il est permis d'affirmer que jusqu'à maintenant le problème paysan n'a pas été posé avec une ampleur suffisante pour aboutir à une solution satisfaisante. Il y a surtout deux de ses éléments fondamentaux qui ont complètement échappé à l'attention des dirigeants du mouvement paysan. D'une part la complexité de l'organisation économique américaine est telle que les paysans ne sauraient améliorer sensiblement leur sort en agissant simplement sur certains éléments de la production et de la distribution des grains. L'action coopérative, même combinée avec l'action politique, comme dans la *Nonpartisan League*, est insuffisante. Le prix des céréales une fois établi sur les grands marchés centraux qui ne prennent

l'industrie de la viande, n'ait pu trouver aucune trace de manœuvres tendant à monopoliser les marchés ruraux. Elle n'a pu, non plus, déceler dans ce domaine l'usage continu d'aucun procédé de concurrence déloyale ; c'est pourquoi elle ne juge pas nécessaire une législation s'appliquant à cette face du commerce des grains.

La plupart des achats de grains se font au comptant. C'est pourquoi il est nécessaire que les intermédiaires qui se livrent à ce commerce puissent dis-

pas en considération les intérêts des paysans, les démarches de ceux-ci qui n'influent pas sur l'établissement des prix sur ces marchés ne sauraient aboutir à une hausse de prix très sensible. Alors que toutes les industries sont parvenues à contrôler leur marché, seule l'agriculture en Amérique n'a pu réussir à atteindre cette fin. Une politique du marché est, en Amérique, la base de l'organisation de toute industrie. En matière d'agriculture le marché n'est aucunement contrôlé ; les prix sont établis par le jeu de l'offre et de la demande. Les plans de réforme des paysans doivent donc avant tout envisager une action concertée et efficace sur les marchés et sur les prix. C'est pour cette raison que la *Federal Trade Commission*, en suscitant, comme nous le verrons un peu plus loin, un système de contrôle des marchés, a vraiment abordé de front la face la plus importante du problème. D'autre part, il y a lieu de croire que les paysans ne sont pas toujours de bons hommes d'affaires. Ils n'ont pas su organiser leurs fermes en vue d'obtenir un bénéfice correspondant aux efforts fournis et au capital engagé. Ils ne savent pas pratiquer les méthodes commerciales et industrielles modernes. Il y a trop souvent des efforts mal dirigés, du gaspillage et des pertes. La culture des champs américains est encore basée sur le système extensif ; la culture intensive du sol n'y est guère pratiquée. Les paysans travaillant sans se rendre compte avec une précision même relative de leur coût de production et sans avoir bien organisé leurs moyens de crédit produisent sans connaître les besoins du marché et sans se préoccuper de la condition économique du pays. Pour toutes ces raisons, la création d'*elevators* coopératifs était une mesure trop fragmentaire pour améliorer d'une façon sensible la situation du paysan. Il reste à savoir de quelle influence sur leur sort sera la loi votée par le Congrès sur l'initiative de la *Federal Trade Commission*.

poser de capitaux assez importants. La plupart des *elevators* ont été ainsi obligés de se procurer du crédit. La Commission a craint que, dans de telles conditions, le contrôle du marché des grains ne soit exercé indirectement par des financiers. Aussi a-t-elle scruté attentivement ce problème. Elle a dressé le tableau suivant des sources de crédits des acheteurs de grains à la campagne :

<i>Crédits fournis par :</i>	<i>Pourcentage (83)</i>
Bureaux centraux des <i>elevators</i> de ligne....	34,99
Banques locales	41,58
Commissionnaires	10,44
Paysans	2,97
Grandes banques urbaines	2,21
Particuliers habitant les campagnes	1,72
Minotiers	1,36
Intermédiaires des marchés centraux	1,26
Actionnaires	0,67
Autres sources	2,80
	100,00

Ce tableau démontre à l'évidence la très grande variété des sources des crédits nécessaires aux acheteurs de grains. Nulle organisation financière, nul groupement n'a tenté de monopoliser cette fonction si importante. Pareille concentration serait, d'ailleurs,

(83) Ce pourcentage ne représente pas le pourcentage total des crédits fournis, mais indique combien de fois les acheteurs ont fait appel à la source indiquée. Voir *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. I, p. 233.

contraire aux caractères des besoins financiers des marchands de grains. La nécessité pour eux de se procurer des fonds ne se fait vraiment sentir qu'au moment des récoltes (84). Il faut donc que ce crédit à l'achat des grains revête une souplesse particulière pour permettre, à un moment donné, la mobilisation d'énormes capitaux. C'est pourquoi il est, à tous égards, préférable qu'il soit assuré par des sources très variées. Et, en fait, ce sont les banques locales qui fournissent la plus grande partie des avances (85). Les bureaux centraux des *elevators* de ligne fournissent environ le tiers des capitaux nécessaires aux achats de grain. Ils puisent naturellement leurs capitaux à l'office central de la société. Les commissionnaires consentent également aux acheteurs des avances de fonds pour accroître leur clientèle. Ils fournissent ainsi environ un dixième des capitaux demandés sur le marché des grains. Les commissionnaires se servent de ces ouvertures de crédits com-

84). *Ibid.* p. 240.

(85) Le système bancaire américain diffère beaucoup du système français. Très rares sont les banques possédant de nombreuses filiales ou succursales. Il existe au contraire un très grand nombre de grandes banques et d'institutions de crédit indépendantes, qui font à peu près les mêmes opérations que les banques françaises, mais dont les relations sont limitées entre elles à la correspondance. Cet état de choses tient au développement avant la guerre de Sécession des *States Banks* ou banques privées ayant obtenu une charte d'incorporation dans un état. Elles n'avaient pas à l'origine de succursales ou de filiales. Le *National Bank Act* de 1863 avait consacré ce régime en interdisant les succursales. Bien qu'aujourd'hui les succursales et les filiales soient autorisées sous certaines conditions, les banques américaines ont fort peu usé de cette latitude. Les États-Unis sont donc restés un pays ayant un très grand nombre de banques indépendantes, parmi lesquelles on en

me moyen de s'attirer des clients. Il va de soi que chaque fois qu'un commissionnaire a avancé des capitaux à un *elevator*, une stipulation particulière oblige cet établissement à passer par son intermédiaire pour vendre le grain acheté.

On voit de cette façon que l'achat et la vente des grains à la campagne ne sont nullement monopolisés ou contrôlés par des banques ou autres institutions de crédit. Ils restent entièrement libres; et ne sont pas entravés par l'action de financiers.

Il s'écoule un laps de temps parfois considérable entre l'achat du grain par un *elevator* ou autre intermédiaire et sa revente sur un marché central. Les cours des grains vont varier sensiblement pendant ce délai, de sorte que l'acheteur va subir le risque de l'avilissement possible des prix. Cette chance de perte est, il est vrai, compensée par la possibilité d'une hausse des cours. Mais les acheteurs de grains ne sont pas en général des spéculateurs. Ils redoutent les moindres aléas. Aussi cherchent-ils à se protéger, à se *couvrir*, comme l'ont dit dans l'argot du métier,

compte beaucoup de fort importantes. Cette situation fait naître entre elles une concurrence très vive qui a rendu beaucoup plus faciles les avances de capitaux aux entreprises américaines et a ainsi contribué dans une large mesure par l'assouplissement du crédit au rapide développement économique du pays. Cependant, on a souvent accusé les institutions de crédit américaines d'être placées sous le contrôle d'une hégémonie d'intérêts financiers. Le rapport du *Pujo Committee* du Sénat américain essayait de prouver ce contrôle en démontrant l'existence d'*interlocking directorates*. Mais, bien que beaucoup de financiers fassent simultanément partie des conseils d'administration de plusieurs banques, la concurrence qui les oppose permet de donner un démenti formel à de telles accusations.

en usant de la pratique du *hedging* (86). Cette opération, telle qu'elle est pratiquée par les *elevators*, se fait immédiatement après un achat de grains au comptant. Dès que le grain est acheté, l'*elevator* envoie, par télégraphe, ordre à son commissionnaire de vendre à terme une quantité de grains égale et de même qualité que celle que l'*elevator* vient d'acheter. Cette pratique est basée sur le fait que le marché au comptant suit de très près, habituellement, le marché à terme. Si les cours baissaient avant que l'*elevator* ait envoyé son grain sur le marché pour y être vendu au comptant, il subirait une perte à la vente. Mais si le prix au comptant du grain a baissé, il est fort probable que le prix du grain à livrer à terme baissera également. Dans ce cas, l'*elevator* achètera, en vue de le livrer à terme, du grain de

(86) Le terme technique de *hedging* dérive du substantif anglais *hedge* (haie) et du verbe anglais *to hedge* (s'entourer d'une haie ou se cacher). Par extension, *to hedge* (participe présent, *hedging*) veut dire éviter une perte en mettant une barrière entre soi et le risque de perte. L'opération du *hedging* n'est pas uniquement pratiquée dans le commerce des grains. Le *hedging* est usité dans presque toutes les branches de l'industrie où il existe un risque spéculatif résultant de ce qu'un laps de temps sépare deux opérations. Les exportateurs *hedgent* au moment de la vente de leurs marchandises contre une baisse possible des changes. Les importateurs *hedgent* contre une hausse possible des changes entre le moment de l'achat des marchandises et le moment du paiement. Les entrepreneurs en bâtiment *hedgent* en passant des contrats pour l'achat de leurs matières premières et leurs fournitures chaque fois qu'ils signent un contrat ou soumissionnent dans une adjudication pour se protéger contre une hausse possible du coût de construction. La technique du *hedging* variera selon l'industrie ou le commerce envisagés, mais le principe de son fonctionnement reste toujours le même. Toutefois, c'est le *hedging* en matière de grains qui constitue aux Etats-Unis la forme classique de cette opération. C'est en effet dans ce commerce qu'il est le plus usité.

qualité et de quantité égales à celui qu'il avait vendu à terme. Ces opérations à terme se solderont par un bénéfice qui contrebalancera la perte subie sur l'opération au comptant (87).

Un exemple fera mieux saisir le mécanisme de cette opération : l'*elevator* X achète, le 1^{er} septembre, 1.000 boisseaux de blé de qualité N° 1, à 1 dollar le boisseau. Le coût de transport de ce blé jusqu'au marché de Chicago, plus ses frais généraux de manutention, s'élève à 5 cents.

Prix payé pour le grain acheté à 1,00 dollar le boisseau	1.000 dol.
Transport et frais généraux à 0,05 dollar le boisseau	50
Coût du blé, total	1.050 dol.

Le prix du blé n° 1 sur le marché de Chicago était de 1,10 dollar le 1^{er} septembre, de sorte que l'*elevator* X comptait gagner 0,05 dollar par boisseau, soit un total de 50 dollars sur l'opération.

Au moment de l'achat de ce grain, l'*elevator* X, afin de se protéger contre une baisse de prix possible sur les grains, commence son opération de *hedging*, en envoyant l'ordre à son commissionnaire de Chicago de vendre 1.000 boisseaux de grain pour livraison au 1^{er} décembre. Le commissionnaire exécute cet ordre

(87) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. I, pp. 207-213.

au prix de 1.25 dollar le boisseau, c'est-à-dire pour une somme totale de 1.250 dollars.

Quinze jours plus tard, le 15 septembre, le grain de l'*elevator* X arrive à Chicago et est vendu au comptant par le commissionnaire, pour 1 dollar le boisseau, ou pour un total de 1.000 dollars.

Le même jour, le 15 septembre, l'*elevator* X donne l'ordre à son commissionnaire d'acheter 1.000 boisseaux de blé n° 1 pour livraison au 1^{er} décembre. Le commissionnaire exécute cet ordre au prix de 1,15 le boisseau, c'est-à-dire pour une somme totale de 1.150 dollars.

Ce dernier achat à terme complète et liquide les opérations à terme de l'*elevator* X qui aura alors le compte suivant :

Coût total de 1.000 boisseaux de blé n° 1	1.050 dol.
Prix reçu pour la vente de ce grain....	1.000
Perte subie sur les opérations au comptant	50 dol.
Somme reçue pour la vente de 1.000 boisseaux à terme	1.250 dol.
Somme payée pour l'achat de 1.000 boisseaux à terme	1.150
Bénéfice réalisé sur les opérations à terme	100 dol.
Bénéfice réalisé sur les opérations à terme	100 dol.
Perte subie sur les opérations au comptant	50
Bénéfice net	50 dol.

Ce bénéfice net de 50 dollars est exactement celui que l'*elevator* comptait réaliser au début de son opération. Ainsi, bien que le prix du blé ait sensiblement baissé, le *hedging* a permis à l'*elevator* de réaliser le bénéfice escompté. En pratique, ce bénéfice sera quelque peu réduit par les frais supplémentaires qu'il a fallu payer au commissionnaire. Mais ils atteignent à peine quelques dollars.

Il est d'ailleurs évident que s'il s'était manifesté une hausse sur le prix du blé, dans les quinze jours qui se sont écoulés entre l'achat du blé par l'*elevator* et sa revente sur le marché au comptant de Chicago, l'*elevator* n'aurait pas fait un bénéfice supérieur à 50 dollars. L'opération du *hedging* empêche, en effet, les *elevators* de profiter des hausses de prix tout en leur évitant les conséquences d'une baisse. Et c'est pour cette raison, que, dans un désir de spéculation, certains *elevators* et autres acheteurs de grains ne pratiquent point le *hedging*. Quand ils croient à la hausse, ils craignent qu'il ne diminue leur bénéfice (88).

Il y a approximativement 50 % des *elevators* ou magasins ruraux qui pratiquent habituellement le *hedging*. Il est plus usité par les *elevators* dits de ligne que par les autres (89). Il l'est davantage dans

(88) *Ibid.* 210-212.

(89) Les *elevators*, dits de ligne, pratiquent le *hedging* plus que les autres et cela pour deux raisons : 1° Parce que les compagnies de ligne possèdent 50 à 60 *elevators* et que le risque de perte serait beaucoup trop grand sans cette opération; 2° D'autre part, ces grandes compagnies possèdent une organisation plus clairvoyante et poursuivent une politique plus conservatrice.

certaines régions, et moins dans d'autres (90). L'usage de cette pratique est lié à la politique de vente, aux conditions du marché, aux facilités d'emmagasiner

(*Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. I, p. 218.)

Le tableau suivant indique le pourcentage des *elevators* appartenant aux diverses catégories et qui suivent cette pratique (*Ibid.* p. 219) :

Catégorie d' <i>elevators</i>	Pourcentage des <i>elevators</i> pratiquant le <i>hedging</i>
<i>Elevators</i> de ligne	73,25
— coopératifs de ligne	56,81
— coopératifs indépendants	49,22
— des minotiers de ligne	38,01
— indépendants	30,79
— des minotiers indépendants	21,75
— des malteurs de ligne	0,00
— des malteurs indépendants	0,00

(90) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. I, pp. 214-232. Le tableau suivant indique le pourcentage des *elevators* pratiquant le *hedging* dans les divers états, grands producteurs de grains (*Ibid.* p. 220) :

Etats	Pourcentage des <i>elevators</i> pratiquant le <i>hedging</i>
North Dakota	94,33
Montana	89,54
Minnesota	75,10
South Dakota	71,75
Nebraska	47,96
Illinois	43,71
Iowa	33,09
Kansas	20,73
Indiana	16,05
Ohio	12,62
Missouri	12,43
Oklahoma	8,27
Michigan	3,68
Wisconsin	3,04

Dans les régions où la concurrence dans l'achat des grains est très vive, le *hedging* est généralement très pratiqué. La présence de nombreux *elevators* de ligne où coopératifs tend à en développer la pratique. Et quand les commissionnaires avancent des fonds aux *elevators*, ils exigent habituellement que ceux-ci pratiquent le *hedging* afin de diminuer l'élément de spéculation dans leurs avances (*Ibid.* pp. 213-221).

et enfin aux opinions et préjugés des directeurs d'*elevators* (91).

On voit donc quelle est l'importance du rôle joué par le *hedging* dans le commerce des grains. C'est la seule garantie offerte aux commerçants désireux de ne point courir les risques de la spéculation. Mais il faut noter que son fonctionnement est lié à l'existence de marchés centraux très développés et effectuant à la fois des opérations au comptant et des opérations à terme. Cette dépendance met une fois de plus en évidence l'importance de ces marchés dans le domaine du commerce des grains.

Leur action régulatrice, d'ailleurs, ne se manifeste pas seulement dans les achats de grain à la campagne. Il ne s'agit là, en effet, que d'opérations préliminaires. Elles sont suivies par plusieurs autres, avant que le grain arrive aux mains des minotiers, maltteurs, exportateurs et détaillants, et qui toutes ont pour siège les marchés centraux.

C'est pourquoi, l'étude de ces marchés, constitue la deuxième partie de l'enquête de la *Federal Trade Commission* sur le commerce des grains.

Ces marchés (92) se divisent en marchés primaires et secondaires. Les plus importants sont :

(91) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. I, pp. 222-227.

(92) Nous ne citons que les marchés de quelque importance. Il en existe d'autres que la Commission a négligé d'étudier en raison de leur faible action. La répartition des marchés entre ces deux classes est basée sur les quantités de blé, d'avoine, de maïs, d'orge et de seigle qui y sont envoyées. (*Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, p. 23.)

I. *Marchés primaires* (93) II. *Marchés secondaires* (94)

Chicago,

Minnéapolis,

Kansas City,

Saint-Louis,

Duluth,

Milwaukee,

Omaha,

Péoria,

Indianapolis,

Cincinnati.

Buffalo,

New-York,

Baltimore,

Philadelphia,

Boston,

Louisville,

Toledo.

Le fait qui, aux Etats-Unis, domine la question de l'organisation de ces marchés centraux, réside dans l'existence de bourses de commerce (*boards of trade*, ou *grain exchanges*), qui sont parfois rattachées aux chambres de commerce, mais qui, le plus souvent, forment des *corporations* ou associations tout à fait indépendantes. C'est dans ces bourses que sont établis les prix des grains pour chaque région (95). Cha-

(93) Les marchés primaires (*primary markets*) sont ceux qui reçoivent le grain directement de la région d'origine, c'est-à-dire du producteur. *Ibid.* p. 329.

(94) Les marchés secondaires (*secondary markets*) sont ceux qui reçoivent la plus grande partie de leur grain des marchés primaires. Ils reçoivent peu de grain des producteurs directement. *Ibid.* p. 329.

(95) Il y a dans ces divers marchés une tendance très marquée vers l'établissement d'un prix uniforme pour la même espèce de grain vendue dans les mêmes conditions. Les différences de prix qui existent entre ces marchés sont dues, pour la plupart, aux frais de transport du grain. Cette tendance vers l'uniformité tient aux opérations dites d'*arbitrage* qui consistent dans l'achat du grain sur les marchés, dont les cours sont relativement bas, en vue de sa revente dans les marchés où le prix en est plus élevé.

cun de ces marchés se subdivise en deux : le marché au comptant (*cash market*) et le marché à terme (*futures market*). Bien que les opérations réalisées sur ces deux espèces de marchés, soient très différentes, ils ont tant de points de contact que l'un ne saurait exister sans l'autre.

Malgré de grandes analogies, toutes les bourses de grains ne présentent pas absolument les mêmes caractères. Ce n'est pas, d'ailleurs, par les opérations qui y sont réalisées qu'elles se différencient, mais seulement par les détails de leur organisation et leurs règles de fonctionnement (96). La bourse de Chicago est la plus importante à tous égards; elle constitue le type des bourses de grains américaines et, comme nous ne saurions, dans ce chapitre, les décrire toutes, nous nous limiterons à son étude.

La bourse de Chicago doit sa position prépondérante dans le commerce des grains américains à la situation particulière de la ville. Située sur le lac Michigan, au centre de la région de culture des céréales, Chicago en commença le commerce en 1838

Ainsi l'arbitrage rend impossible les différences de prix entre les marchés autres que celles qui résultent des frais de transport. D'ailleurs, cette tendance vers la fixation de prix uniformes est également activée par la facilité toujours plus grande des échanges internationaux entre les marchés de pays différents. Il existe, en effet, en matière de grains, comme d'ailleurs en matière de changes, un arbitrage international.

(96) La *Federal Trade Commission* décrit en détail les bourses de grains de Milwaukee, Minnéapolis, Duluth, Kansas City, Omaha, Saint-Louis, Péoria, Louisville, Cincinnati, Indianapolis, Tolédo, Buffalo dans le volume II de son rapport sur le commerce des grains. Voir pp. 133-187.

(97). Dès 1858, son marché était le plus actif de l'Amérique.

C'est en 1848 que fut organisée sa bourse des grains (*Board of Trade of the City of Chicago*). Elle comptait 82 membres au début. Ce fut tout d'abord une association libre sans personnalité civile; mais, en 1850, ayant obtenu une charte, elle devint une *corporation*. Dès 1854, le développement de ses opérations commerciales l'obligea à louer un local spécial. En 1859, le parlement de l'Illinois lui octroya une nouvelle charte d'incorporation qui augmentait sensiblement les pouvoirs du conseil d'administration et qui forme aujourd'hui encore la base de l'organisation juridique de la bourse.

C'est à partir de 1860 que celle-ci commença à prendre sa forme actuelle et à développer les règles et les services qui en ont fait, en quelque sorte, le prototype de toutes les autres bourses de grains américaines. Elle acquit des locaux plus importants et mieux appropriés à ses opérations commerciales et à ses spéculations sur les grains. Le local actuel est connu populairement sous le nom de *Change*. Le nombre des membres de la bourse s'accrut rapidement et en 1875, il fallut modifier son règlement pour leur permettre de céder leurs droits à des tiers. A la même époque, la taxe exigée des membres nouveaux fut portée à un taux bien supérieur au prix de ces-

(97) Sur l'histoire de la Bourse de commerce de Chicago, voir *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, pp. 59-132; TAYLOR, *History of the Board of Trade of the City of Chicago*; et les *Annual reports of the directors of the Board of Trade of the City of Chicago*, 1858-1924.

sion d'un siège (*seat*); ce qui eut pour effet de restreindre le nombre des membres de la bourse, mais permit d'en admettre de nouveaux par des cessions de sièges (98).

La bourse prit alors diverses mesures pour intensifier ses opérations commerciales et de spéculation. Elle inaugura notamment un « parterre » (*trading floor*) consacré aux opérations à terme, ainsi que des « arènes » (*pits*) où devaient nécessairement s'effectuer les opérations à terme sur le blé, le maïs, l'avoine et les denrées alimentaires (*provisions*). Une technique très perfectionnée fut adoptée pour l'affichage des cotes (*quotations*). La bourse organisa tout un système d'inspection des grains; elle élaborait des règles de pesage; elle créa un département de vente

(98) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, pp. 73-76. Le 6 mars 1918, la Bourse déclara 1.620 membres. Avant l'augmentation de la taxe d'admission en 1881, elle en déclarait 1.936. En 1918, ces membres se répartissaient comme suit :

- 1° Commissionnaires faisant des opérations à terme;
- 2° Représentants d'autres bourses de commerce ;
- 3° Industriels, commerçants, individus exerçant des professions libérales, rentiers, pour qui le commerce des grains ne constitue pas l'occupation principale;
- 4° Commissionnaires faisant des opérations au comptant;
- 5° *Elevators* de tête de ligne (*terminal elevators*);
- 6° Minotiers, malteurs et autres consommateurs;
- 7° Autres intermédiaires faisant le commerce des grains, spécialement les envois sur commande.

Cette classification est intéressante en ce qu'elle indique très nettement l'importance prépondérante des opérations à terme, c'est-à-dire de la spéculation. La *Federal Trade Commission* constate que le marché au comptant n'est, à la bourse des grains de Chicago, qu'une fonction secondaire. Il faut y noter aussi l'absence de paysans producteurs de grains. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, p. 75.

et d'achat des grains par échantillons (*samples*) et un département des transports; elle institua toute une réglementation des opérations commerciales et de spéculation portant sur les grains, les obligations professionnelles de ses membres, les taxes applicables aux commissionnaires (*commission houses*), courtiers de bourse (*brokers*), etc..., l'arbitrage, les cotes, etc... (99).

En même temps, la bourse de Chicago chercha, par l'éducation de l'esprit corporatif, à moraliser le des grains et à le placer au-dessus de toute critique.

(99) *Ibid.* pp. 76-132, 190-294. Une jurisprudence disciplinaire a été élaborée relativement à toutes les branches de la réglementation du commerce des grains par la Bourse de Chicago. Celle-ci a trouvé un appui, pour l'accomplissement de sa tâche corporative, près des cours d'Etat ainsi que près des cours fédérales. Le cas le plus intéressant à cet égard est peut-être le *Nelson Case* (*Board of Trade of the City of Chicago v. Nelson*, 44, *Northeastern Reporter* 745) porté devant la cour suprême de l'Etat d'Illinois en 1896. Nelson, un membre du *Board of Trade*, avait été suspendu, après avoir été entendu par le Conseil d'administration, comme coupable de « mauvaise foi et d'infraction aux règles de l'honneur ». La cour suprême de l'Etat d'Illinois valida en appel la décision du Conseil d'administration. La cour reconnût au *Board* tous pouvoirs vis-à-vis de ses membres pour les questions disciplinaires; elle décida que le demandeur s'était vu interdire l'accès de la bourse par le *tribunal* (sic), c'est-à-dire le Conseil d'administration, dont il avait reconnu lui-même la compétence en cette matière, et que le demandeur, en devenant membre de la bourse, en avait accepté les règles d'administration et de discipline. Cette décision, concluait-elle, ne saurait faire l'objet d'une revision de la part des cours, car le *jugement du Conseil d'administration de la bourse* est concluant comme celui de tout tribunal. Cette décision, comme toutes celles qui admettent les pouvoirs disciplinaires de la bourse ainsi que son pouvoir de réglementation sur les opérations commerciales effectuées dans ses locaux affirme bien le caractère corporatif de la Bourse de Chicago. Elle reconnaît, en outre, que le Conseil d'administration de cette *corporation* pourra se doter, sous certaines conditions, des attributions et des pouvoirs des tribunaux de commerce.

Il faut signaler spécialement, à cet égard, la campagne qu'elle a menée pour obtenir un contrôle efficace des magasins publics de grains (*public grain warehouses*) (100), celles qu'elle a dirigées contre l'accaparement (*corner*) (101), contre certaines formes de

(100) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, pp. 91-106. Après une longue lutte, marquée par de nombreux procès, la bourse des grains de Chicago était parvenue à obtenir une réglementation satisfaisante de ces magasins. Une loi de l'Etat d'Illinois fut votée le 22 janvier 1867 à la requête de la bourse, mais elle ne résolut que partiellement le problème. Par son insistance, la bourse obtint, en 1870-1871, qu'un amendement fût apporté à la Constitution de l'Etat d'Illinois et qu'une loi créant une commission des magasins publics et des chemins de fer fût votée. La bourse, non contente des résultats obtenus par ces lois, continua sa lutte contre les magasins publics. En 1911, grâce à l'institution de son *custodian system*, elle finit par triompher et, désormais, le grain fut emmagasiné dans des conditions satisfaisantes pour tous les intéressés. Les griefs principaux de la bourse consistaient en ce que les magasins publics se servaient pour des opérations de spéculation des grains appartenant à autrui et que certains *elevators*, d'accord avec des compagnies de chemins de fer, avaient essayé de monopoliser cette branche du commerce des grains et d'user de procédés d'une insupportable tyrannie à l'égard des intermédiaires et des spéculateurs.

(101) Les *corners* visent l'achat par un spéculateur ou groupe de spéculateurs de la majorité des créances ayant pour objet une livraison de grains à terme et en même temps l'accaparement de tous les stocks de grain. A l'échéance, les débiteurs se trouvent dans l'impossibilité de se procurer le grain nécessaire à l'exécution de leurs contrats. Ils sont, alors, à la merci des spéculateurs qui ont accaparé tout le grain disponible. Les prix s'élèvent rapidement et il en résulte pour les accapareurs un très grand bénéfice au détriment des « agneaux », comme l'on dit dans l'argot de la bourse, qui payent fort cher le grain, qu'ils avaient vendu à terme à des prix relativement bas. La Bourse des grains de Chicago a entamé la lutte contre cette pratique peu loyale dès 1868. En 1874, une loi de l'Etat d'Illinois prohiba les *corners* et prononça des pénalités très sévères contre ceux qui participaient à de telles opérations. Cette loi ne mit pas fin à cette pratique et chaque année l'on voyait se constituer au moins un *corner* qui jetait le trouble dans le marché des grains. Mais,

spéculation usitées sur le marché à terme (102), contre des courtiers adonnés à des opérations illégitimes (*bucketshops*) (103). Il est indiscutable que la bourse des grains de Chicago a exercé, et exerce toujours, une bienfaisante influence à ce point de vue. Si on peut lui reprocher d'avoir contribué au développement excessif de la spéculation, en donnant une place prépondérante à son marché à terme, on doit reconnaître qu'elle a constamment travaillé, en collaboration avec d'autres bourses, à l'assainissement du commerce des grains. Son rôle a eu, à cet égard, une ampleur d'autant plus grande que le législateur fédéral et les législateurs d'états, ne sont que très rarement intervenus en cette matière. Ils se sont bornés, le plus souvent, à la réglementation de quelques

depuis peu, la Bourse de Chicago a réussi, grâce à un exercice judicieux de ses pouvoirs disciplinaires, à purger le marché de ces spéculations scandaleuses. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, pp. 110-113.

(102) *Ibid.* pp. 109-121.

(103) Les *bucketshops* sont des cabinets de courtiers ou plutôt de coulissiers créés auprès de la bourse des grains qui s'occupent d'opérations tout à fait irrégulières sur le marché à terme. Les courtiers de bourse honnêtes reçoivent de leurs clients des ordres d'achat ou de vente à terme et les exécutent en bourse. A l'échéance, le client liquide son achat de grain en en prenant livraison, et en le vendant aux consommateurs ou aux autres spéculateurs, ou bien, s'il s'agit d'une vente, il l'exécute en achetant du grain et en en faisant livraison à la partie intéressée. Les *bucketshops*, au contraire, n'exécutent point ces ordres en bourse. Ils se contentent de les inscrire sur leurs livres de comptabilité et de payer à l'échéance la différence gagnée par leurs clients ou d'encaisser les pertes subies par ces derniers. Comme les *bucketshops* ont à la fois des clients jouant à la hausse et à la baisse, les gains et les pertes qu'ils subissent se balancent à peu près, de telle sorte qu'ils touchent seulement les commissions reçues pour l'exécution des ordres de bourse. Les *bucket-*

branches de ce commerce, comme la classification des grains, les poids et mesures, les magasins publics de grains, et certaines opérations de spéculation. Mais la bourse elle-même n'avait jamais, avant l'enquête de la Commission, fait l'objet de dispositions législatives. Bien mieux, une bonne part de la législation relative au commerce des grains a été suscitée par la bourse elle-même et les poursuites vigoureuses et clairvoyantes engagées par elle ont contribué pour une forte part au dégagement de la réglementation judiciaire de cette matière.

En définitive, la bourse des grains de Chicago a de nombreux traits d'analogie avec les corporations anglaises du Moyen-Age, avec cette différence qu'elle ne possède pas un monopole juridique, mais seule-

shops ne présentant aucune garantie sérieuse, il n'était pas rare de voir les directeurs de l'un d'eux « lever le pied » un beau jour avec les dépôts des clients. Les *bucketshops* recevaient les cotes de la bourse par fil spécial, mais ne faisaient jamais d'opérations sur les grains dans les locaux de la bourse. Celle-ci avait obtenu deux lois de la législature de l'Etat d'Illinois tendant à la suppression de ces organismes; mais ils parvinrent à échapper aux sanctions légales et à poursuivre leurs opérations. La bourse tenta alors de les paralyser indirectement en refusant de leur fournir ses cours par télégraphe. Mais cela n'alla pas tout seul et c'est seulement en 1909, après plusieurs procès, que la bourse vit consacrer son droit de contrôler la distribution de ses cotes par télégraphe. Dès ce moment, la plupart des *bucketshops* furent obligés de fermer leurs portes, faute des éléments indispensables à leurs opérations. (Voir *Board of Trade v. Christie Grain and Stock Company*, 198 U. S., 243, 251, 252.) Cette longue lutte de la bourse contre les *bucketshops* atteste son souci constant de ne voir procéder dans son enceinte qu'à des opérations honnêtes. Elle montre également que la bourse des grains de Chicago a plus fait par son action pour assainir le commerce des grains que l'Etat d'Illinois, dont les deux lois réprimant les *bucketshops* restèrent lettre morte. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, pp. 122-128.

ment un monopole de fait (104). Toutes les autres bourses de grains présentent le même caractère; toutes sont pratiquement autonomes, et jusqu'à l'intervention de la *Federal Trade Commission*, elles n'ont pas été l'objet d'une réglementation législative fédérale.

Auprès de ces bourses de commerce vivent une foule d'intermédiaires, s'occupant de la distribution, de la vente et de l'achat des grains et s'adonnant surtout à la spéculation. Comme le seul moyen pratique de réaliser ces diverses opérations est de les effectuer en bourse, la plupart de ces intermédiaires sont, en fait, membres de celle-ci, ce qui leur permet d'y exécuter les ordres des *elevators* ou des particuliers.

Nous n'avons pas la prétention de passer en revue tous ces intermédiaires et commerçants et d'analyser

(104) La Bourse des Grains de Chicago ressemble plus peut-être aux *Merchants Adventurers Companies* des *xvii^e* et *xviii^e* siècles, qu'à une corporation de marchands. Voir SCOTT, *Joint Stock Companies to 1720*, vol. I. En réalité, la Bourse de Chicago n'a pas un monopole absolu du commerce des grains, car il existe également à Chicago une autre bourse de grains, l'*Open Board of Trade* (Bourse de commerce ouverte), ainsi qualifiée parce que l'accès de ses locaux est permis aux particuliers qui n'en font pas partie. Toutefois, les ordres de bourse y doivent être exécutés par le ministère d'un courtier de bourse membre de cette bourse. L'*Open Board of Trade* n'est d'ailleurs qu'un satellite du *Board of Trade of the City of Chicago*. Il reçoit, en effet, les cotes de ce dernier et son existence a été consacrée par un accord passé entre les deux Bourses et du fait que certaines personnes sont, à la fois, membres des deux bourses. L'*Open Board of Trade* fait presque exclusivement des opérations à terme. Et comme son existence dépend de celle du *Board of Trade of the City of Chicago*, il est permis de dire que le monopole de celui-ci n'est que très partiellement entamé. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, pp. 128-129; vol. V, pp. 262-271.

les modalités très diverses des transactions les plus répandues dans le commerce des grains; qu'il nous suffise de donner une idée sommaire, mais précise, des opérations fondamentales et des intermédiaires les plus importants.

Le grain acheté à la campagne par des *elevators* et autres intermédiaires, est presque toujours vendu et envoyé aux intermédiaires des marchés primaires (105). Il s'agit là des commissionnaires (*commission merchants*), des *elevators* de tête de ligne (*terminal elevators*), des expéditionnaires (*shippers*), et des courtiers (*brokers*) que nous allons passer en revue :

1° *Commissionnaires* (106) : Le commissionnaire est un agent de ceux qui achètent directement le grain à la campagne, c'est-à-dire d'un *elevator* ou d'un acheteur ruraux. Ces derniers lui envoient le grain acheté pour qu'il le vende sur le marché primaire. Le grain reste la propriété du premier acheteur pour le compte de qui il est vendu par le commissionnaire qui prélève, pour ce service, une certaine commission. Il vend ce grain soit à la bourse de commerce, soit à des particuliers au taux établi à la bourse. Comme nous l'avons déjà noté, les commissionnaires consentent très souvent des ouvertures de crédits aux *elevators* dans le but d'accroître leur clientèle. Ils se réservent, alors, un privilège d'inter-

(105) Il y a exception lorsque le grain est acheté à la campagne pour être consommé sur place ou par des *elevators*, des minotiers ou des malteurs qui le font envoyer chez eux pour le transformer en farine ou en malt.

(106) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. III, pp. 1-6, 39-78.

médiaire sur le grain. Ils usent également, pour se procurer des affaires, d'un autre moyen consistant à adresser aux divers *elevators* des représentants ou solliciteurs (*sollicitors*), chargés de drainer toutes les commandes à leur profit.

2° *Elevators de têtes de lignes* (107) : Les *elevators* de têtes de lignes sont les intermédiaires les plus importants de tout le commerce des grains. Ils achètent directement aux *elevators* et acheteurs campagnards, aux commissionnaires et autres intermédiaires des marchés primaires. Dans la plupart des cas, ils drainent le grain pour leur propre compte dans l'espoir de le revendre avec bénéfice.

Ils effectuent également, soit pour leur propre compte, soit pour celui de particuliers, d'autres opérations rémunératrices telles que : 1° l'emmagasinement des grains pour le compte des commissionnaires et autres intermédiaires ; 2° le nettoyage des grains et la vente des déchets ; 3° l'expédition des grains ; 4° leur mise en condition. Une opération très fructueuse est celle qu'on appelle dans l'argot du métier, « mélange » (*mixing*). Elle se présente sous plusieurs formes : 1° Quand l'*elevator* achète du grain qui vaut mieux que son classement, il le mélange avec du grain de qualité inférieure, afin de rendre la qualité du mélange conforme à la classe du grain acheté. Cette opération augmente la quantité du grain de cette classe, et comme le grain d'une classe inférieure se vend sensiblement moins cher, l'opé-

(107) *Ibid.*, pp. 6-12, 79-175.

ration est très fructueuse (108); 2° parfois les grains d'une quantité et d'un classement supérieurs sont mélangés avec des grains d'une qualité et d'un classement inférieurs, en vue d'obtenir un mélange de qualité et de classe moyennes. Par cette opération, les *elevators* obtiennent assez souvent une qualité moyenne de grain à un prix sensiblement inférieur au coût du grain de cette qualité moyenne. L'opération permet ainsi de réaliser des bénéfices intéressants. Pour qu'elle réussisse, il faut que la moyenne des prix des qualités supérieure et inférieure, soit inférieure au prix de la qualité moyenne.

La capacité totale des *elevators* américains de têtes de lignes, est de plus de 260 millions de boisseaux, sur 80 % desquels des intermédiaires opèrent pour leur propre compte. Pour les 20 % restant, ils servent de magasins publics. Une grande partie de ces *elevators* est la propriété des chemins de fer qui les ont construits dans le but de s'assurer un arrivage constant pour les grains transportés sur leur réseau. Ils les louent avec de gros bénéfices aux particuliers et aux sociétés, en leur assurant certains avantages au détriment des autres *elevators*.

La *Federal Trade Commission* trouva la situation des *elevators* de têtes de lignes peu satisfaisante, pour ce double motif que : 1° les *elevators* ne devraient pas

(108) Le résultat de cette opération est que le grain vendu sur les marchés à la Bourse de Chicago est habituellement de la qualité la plus inférieure admise pour le classement accordé. Par exemple, le blé qualité n° 1 du nord (N° 1 *Northern wheat*) serait tout juste de la qualité admise pour ce classement.

effectuer d'opérations commerciales, et 2° qu'il n'y a pas assez d'*elevators* destinés aux opérations d'emmagasinage public. La Commission fit remarquer qu'une augmentation du nombre et de la capacité de ces *elevators* favoriserait beaucoup le commerce des grains. Ce sont, en effet, les difficultés d'emmagasinage des grains qui, ajoutées au contrôle exercé par les chemins de fer sur les *elevators* de tête de ligne, et à la position prépondérante de ces derniers, constituent les principaux instruments de la monopolisation du commerce des grains.

3° *Les expéditeurs* (109) : Les expéditeurs tirent leur nom du fait qu'ils achètent à la campagne du grain des *elevators*, pour l'expédier aux marchés primaires. Tantôt, ils font ces achats pour leur propre compte, dans l'espoir de revendre le grain aux intermédiaires du marché primaire, avec bénéfice; tantôt ils achètent le grain pour le compte d'autres intermédiaires ou de particuliers. Certains expéditeurs achètent les grains sur échantillons à la bourse de commerce. Le nombre des expéditeurs est restreint par rapport à celui des autres intermédiaires. Parmi ces derniers, il en est d'ailleurs qui font le métier d'expéditeur en même temps que le leur propre.

4° *Courtiers* (110) : Le rôle des courtiers est de mettre en rapport un acheteur et un vendeur de grains, en vue de conclure une vente. Ils n'achètent, ni ne vendent donc pour leur propre compte, et ne sauraient

(109) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. III, pp. 170-172.

(110) *Ibid.* pp. 176-182.

par suite, endosser la responsabilité de la livraison. Pour chaque vente effectuée, ils reçoivent un courtage. Les courtiers consciencieux n'essayent pas d'augmenter leurs bénéfices en faisant des opérations pour leur propre compte. Ils sont parfois membres des bourses de commerce et exécutent les commandes en bourse; parfois aussi, ils les exécutent par l'intermédiaire d'autres courtiers ou en s'adressant à d'autres intermédiaires.

Un périodique spécial, publié par M. F. R. Durant, le *Grain Bulletin* (111), renseigne les *elevators* ruraux sur les fluctuations de prix des diverses catégories de grains. Il a été utilisé par les *elevators* de ligne comme un moyen d'établir les prix auxquels ils devaient payer le grain acheté. Il semble, qu'avant 1913, ce bulletin était largement soumis à l'influence des *elevators* de ligne. A leur instigation, M. Durant envoyait dans certaines régions, des notices indiquant des prix tellement élevés, que les *elevators* indépendants, achetant le grain à ces prix, ne pouvaient plus réaliser aucun bénéfice. C'était là un moyen employé par les *elevators* de ligne pour supprimer la concurrence trop gênante des *elevators* indépendants. En 1913, M. Durant promit de cesser cette pratique et accepta de faire cadrer les prix portés sur les notices qu'il adressait aux *elevators* indépendants avec ceux demandés par eux. Cependant, divers *elevators* de ligne, de complicité avec des indépendants, s'entendirent pour que M. Durant envoyât dans certaines ré-

(111) *Ibid.* pp. 12-16, 197-235, 268-275.

gions des notices portant des prix élevés dans le but d'y détruire la concurrence. En 1917, M. Durant a abandonné effectivement ces procédés et, depuis cette époque, il semble que les bulletins et les notices de son institution renseignent exactement et honnêtement sur les conditions et les prix du commerce des grains. En dehors de la publication du *Grain Bulletin*, M. Durant a rendu, il faut le remarquer, de grands services politiques et législatifs aux *elevators* de ligne (112).

Le grain, acheté par des *elevators* ruraux va enfin parvenir aux marchés centraux. Là, il est successivement acheté et revendu, il passe par les mains de divers intermédiaires, et est l'objet d'un certain nombre de spéculations, avant d'arriver aux mains des consommateurs, c'est-à-dire des malteurs, minotiers, détaillants et exportateurs. L'existence de chacun de ces intermédiaires est fonction de celle d'une bourse de grains et d'un marché. Mais le marché et la bourse ne sauraient exister sans eux. La bourse, notamment, compte, parmi ses membres, un grand nombre d'entre eux. C'est par le jeu des offres d'achat et de vente de ces commerçants que s'établissent les prix des diverses catégories de grains sur le marché

(112) La *Federal Trade Commission* a relevé, dans les livres de comptabilité de M. Durant, la trace de versements effectués par les *elevators* de ligne, par son intermédiaire, dans le but d'influencer l'élection de certains candidats à la chambre des représentants et autres postes importants dans les états du nord-ouest producteurs de grain. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. III, pp. 268-275.

au comptant (113). Le grain peut y être vendu de deux façons : 1° par classement et 2° par échantillon. Tous les grains sont classés selon un ordre officiellement établi. Il existe, en effet, dans la plupart des états producteurs de grains, un service d'inspection et de classement officiel. Les prix sont fixés en bourse pour chaque classe de grain. Quand le grain est ainsi vendu par classement, l'acheteur ne le voit pas, et ce n'est pas nécessaire, car il peut croire en toute sécurité que le grain acheté appartient à une classe donnée, et il sait, en tout cas, qu'il pourra toujours le revendre comme il l'a acheté et sans avoir à le faire inspecter. Il n'existe donc pas un prix général pour le blé, le maïs, etc..., mais seulement des prix établis d'après les classements officiels de ces grains, chaque classe étant à un prix déterminé. Dans la vente par échantillon, le vendeur apporte sur le marché un échantillon du grain qu'il veut vendre. Il l'offre aux acheteurs, qui l'examinent et font des offres. Le grain est alors vendu au plus offrant.

Dans les bourses de commerce, l'organisation matérielle des marchés de grains est très bien comprise. Dans toutes, il existe un parterre (*trading floor*) (114) comprenant parfois des arènes (*pits*) pour chaque sorte de grains, et des emplacements réservés pour les diverses opérations commerciales portant sur les

(113) Le marché des grains américain offre un des exemples les plus parfaits de la détermination des prix par la loi de l'offre et de la demande.

(114) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. III, p. 76.

grains. Les intermédiaires, et autres membres de la bourse, viennent, pendant les heures d'ouverture, y apporter leurs commandes. Quand la cloche sonne l'ouverture, ils font leurs offres et demandes à haute voix et avec des signes de mains et de doigts (115). L'acceptation des offres et des demandes aboutit à la formation de contrats de vente, et un prix uniforme s'établit pour chaque catégorie de grains. Ces prix changent d'instant en instant, car ils sont liés incessamment aux conditions de l'offre et de la demande. Les cours sont inscrits sur un vaste tableau noir et transmis par fil spécial ou public aux bureaux centraux des intermédiaires locaux et aux intermédiaires des autres villes et autres pays (116). Ce service d'enregistrement et de publication des prix est remarquablement organisé; les cours sont télégraphiés dans tout le pays quelques instants après leur enregistrement. Il y a d'ailleurs plusieurs modes de publication des cours par voie du télégraphe. Tantôt on se contente de câbler leurs fluctuations importantes, tantôt on câble les prix cotés en bourse à intervalles fixes, tantôt enfin, on envoie un compte rendu bref, mais complet de toutes les transactions qui y ont été effectuées. Toutefois, ces bourses ne manquent jamais de télégraphier les derniers prix

(115) Sur certains marchés très actifs on emploie tout un langage de signes conventionnels des mains et des doigts rappelant le langage des sourds-muets. Les offres et les demandes sont indiquées en levant la main, les doigts étant dans une certaine position.

(116) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, pp. 323-328.

enregistrés, ou « prix de fermeture » (*closing prices*) (117), qui constituent ordinairement le prix officiel du jour. Quand il n'y a pas de prix établis par le jeu des offres et des demandes, c'est-à-dire quand tel jour, il n'y a pas eu de transactions à la bourse, c'est une commission spéciale qui établit la cote de ce jour (118). Les bourses se communiquent leurs cours de telle sorte que les membres de chacune d'elles exécutant des opérations sur le parterre, sont tenus au courant des cours pratiqués partout ailleurs. Grâce aux opérations d'arbitrage, dont nous avons précédemment expliqué le mécanisme, les cours sont, d'ailleurs, à peu près uniformes dans toutes les bourses. Les clients des intermédiaires se rendent compte, dans les bureaux de ces derniers, de leurs fluctuations. Ces renseignements leur permettent d'envoyer leurs ordres d'achat et de vente, aux intermédiaires en train d'opérer en bourse. Le service de publication télégraphique des prix, constitue donc, non seulement un service d'information de pre-

(117) *Ibid.* pp. 83-86. En 1906, la Bourse de Commerce de Chicago institua le *call rule*, comme moyen d'établissement des prix de fermeture. Vers la fin de la séance, un représentant de la bourse offrait une quantité de chaque catégorie de grains. On procédait alors à une suite d'offres tout comme à des enchères publiques. Les prix ainsi établis constituaient les prix de fermeture. Quoique cette pratique ait été validée par la cour suprême dans *Board of Trade of the City of Chicago et al. v. United States*, 246 U. S. 231, 240-241 (1918), la bourse l'abandonna dès qu'elle fut attaquée en 1913. Aujourd'hui, les prix de fermeture sont les derniers prix établis pour chaque catégorie de grain par les opérations normales des membres de la bourse. Mais la fermeture de la bourse n'empêche pas ses membres de poursuivre leurs échanges ailleurs. *Ibid.* p. 250.

(118) *Ibid.* 325.

mier ordre, mais également un moyen de multiplier les ordres de bourse. Il en résulte que les prix correspondent plus exactement aux conditions du marché. En effet, plus le nombre des ordres est grand, plus la sensibilité avec laquelle les cours varient est vive.

Il est deux facteurs primordiaux qui conditionnent la fixation des prix en bourse, c'est l'offre et la demande, c'est-à-dire d'une part, la quantité disponible de grains qui, à un moment donné, est jetée sur le marché et, d'autre part, l'importance des besoins à satisfaire à ce même moment. Toutefois, il est d'autres éléments qui influent sur les échanges. Ce sont tous les événements susceptibles d'augmenter ou de diminuer l'offre et la demande ainsi que les divers facteurs économiques qui conditionnent l'état général des affaires, tels que les conditions du marché monétaire, la production, les bénéfices des entreprises, etc... Si le marché au comptant des grains est très sensible à ces diverses influences, le marché à terme est encore plus impressionnable. C'est qu'en effet le marché au comptant n'est soumis qu'à l'influence des conditions actuelles du commerce, tandis que le marché à terme s'efforce de tenir compte, dans le présent, des divers éléments susceptibles d'intervenir dans l'avenir. Les cours enregistrés sur le marché à terme expriment l'opinion des trafiquants (*traders*) sur la prochaine récolte et sur l'offre probable qui en résultera. Et une foule d'influences économiques que nous ne pouvons analyser ici, entrent

dans cette détermination des cours (119). Cependant, bien que le marché à terme soit très distinct du marché au comptant, il existe entre eux plusieurs points de contact très importants :

1° La pratique du *hedging* qui conduit les acheteurs de grains au comptant à faire appel au marché à terme pour se protéger contre les risques de leurs transactions.

2° Le fait que toutes les opérations à terme se liquident par une livraison de grains qui est obtenue en faisant appel au marché au comptant.

3° Le fait que les opérations conclues sur un des deux marchés et les prix qui y sont établis ont une répercussion directe sur l'autre.

Le marché à terme est le domaine presque exclusif de la spéculation; les transactions qui s'y effectuent n'ont pas pour *but* la vente et l'achat des grains, mais seulement l'espoir d'un bénéfice provenant des changements de prix escomptés dans l'avenir. Le marché à terme (*futures market*) constitue toute une branche d'activité des bourses de commerce, mais ses opérations sont distinctes de celles du mar-

(119) Les bourses américaines de grains et de valeurs sont très impressionnables et enregistrent avec une grande sensibilité toutes les influences économiques qui conditionnent les cours. La cote des bourses de valeurs constitue ainsi une sorte de baromètre de la santé économique du pays qui enregistre tous les changements survenus dans ses conditions économiques. Les cours des actions à la bourse de New-York (*New York Stock Exchange*) ont même une tendance à prévoir l'effet de ces influences. Voir sur ce point, MAX J. WASSERMAN, *The general price level of stocks*, 1896-1918, thèse pour la maîtrise ès-arts de l'Université d'Illinois, 1921.

ché au comptant (120). Le principe fondamental des opérations à terme est assez simple : « Une transaction à terme (*future*) est un accord (*agreement*) par lequel le vendeur s'engage à livrer et l'acheteur s'engage à recevoir et payer un prix convenu à une date à venir fixée — une denrée dont la qualité et la quantité sont déterminées sous les conditions établies par une bourse (*exchange*), ou d'usage courant dans le commerce » (121). Il faut noter que, dans pareille transaction, la livraison ainsi que le paiement ont lieu dans l'avenir (122). Cette transaction s'effectue toujours d'après les règles établies par une

(120) Presque toutes les bourses de commerce pratiquant les opérations sur les grains ont un marché à terme et un marché au comptant. Voici une liste des bourses effectuant des opérations à terme :

Bourse :	Opérations à terme faites sur :			
Chicago	Blé, maïs, avoine, seigle, orge.			
Minneapolis	»	»	»	»
Duluth	»	»	»	
Milwaukee	»	»	»	
Omaha	»	»	»	
Kansas City	»	»	»	
St. Louis	»	»	»	
Toledo	»	»	»	
Baltimore		»		
San Francisco			»	»
New York	»			
Chicago Open Board	»	»	»	

Voir *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, p. 31.

(121) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, p. 44.

(122) Il faut noter que ce genre de transaction est employé par les entrepreneurs de constructions qui s'engagent à livrer un bâtiment spécifié dans l'avenir, et qui seront payés à la livraison. Ces transactions sont communes dans toutes les industries où l'on travaille sur commande. *Ibid.* pp. 23-24.

bourse de commerce (123). Ces règles ont donné naissance à certaines formes normales d'opérations à terme sur les grains (*standard forms of futures*). Les contrats relatifs à ce genre de transactions sont habituellement oraux, mais ils sont souvent confirmés par échange de lettres ou *mémoranda*. Ces transactions ne peuvent être faites dans les bourses de commerce que par leurs membres ou leurs représentants dûment autorisés. Le pouvoir disciplinaire que la bourse exerce sur eux constitue une sérieuse garantie d'exécution de ces contrats oraux.

Bien que les transactions effectuées et les contrats passés sur le marché à terme semblent indiquer que les parties ont l'intention de faire livraison de grain, il est très rare, en fait, que les parties y procèdent (124). La plupart du temps, elles « ferment » (*close*) leur contrat bien avant le terme, en le remplaçant par un autre. Par exemple, si Primus s'est engagé à livrer 5.000 boisseaux de blé, le 1^{er} décembre 1925, et si Secundus a accepté d'acheter ce blé et de le payer 1 dollar par boisseau au moment de la livraison, Pri-

(123) Par leur étroite réglementation du marché à terme, les bourses de commerce américaines ont affirmé une fois de plus leur caractère corporatif. En régissant ainsi le marché des grains, elles ont développé une fonction quasi-publique : la réglementation corporative des bourses remplaçant complètement, et d'une façon peut-être plus efficace, la réglementation de ce commerce par les autorités publiques.

(124) Ceux qui se livrent à ces transactions à terme regardent comme un « malheur » d'être forcés de faire ou de prendre livraison du grain. Ce fait permet de se rendre compte, une fois de plus, du caractère de pure spéculation que présentent ces opérations. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, pp. 167-205.

mus peut « fermer » son contrat de livraison, à n'importe quel moment avant le 1^{er} décembre 1925, en passant un contrat avec un tiers pour que celui-ci lui livre 5.000 boisseaux de blé, et Secundus peut fermer son contrat qui l'oblige à recevoir le grain et à le payer, à n'importe quel moment avant le 1^{er} décembre 1925, en passant avec une tierce partie un contrat par lequel Secundus lui livre 5.000 boisseaux de blé. Le 1^{er} décembre, Primus reçoit 5.000 boisseaux de blé qu'il livre à Secundus, et Secundus, à son tour, les livre pour satisfaire le contrat de vente qu'il a passé. On pourra donc, au moyen d'une seule livraison de blé, réaliser une multitude de transactions à terme, dans lesquelles une partie seulement sera obligée en définitive de faire une livraison et une partie seulement de l'accepter. Bien mieux, si ces deux parties ne veulent pas respectivement faire et accepter la livraison du grain, elles peuvent régler l'affaire par un paiement en espèces se montant à la différence entre le prix du grain au moment de la vente et à celui de l'échéance (125). Les courtiers et commissionnaires évitent les livraisons de grains et le paiement du solde de chaque transaction au moyen de chambres de compensation (*clearing houses*) qui fonctionnent comme

(125) L'unité normale (*standard unit*) de volume des transactions qui s'opèrent sur le marché à terme est de 5.000 boisseaux. Cette unité ne correspond pas à l'unité « naturelle » utilisée dans le commerce des grains qui est un wagon (*carload lot*). C'est qu'en effet la capacité des wagons de grain variant beaucoup selon le chemin de fer considéré, et les wagons d'autre part étant toujours plus ou moins remplis, la bourse a été obligée de choisir une unité plus fixe.

celles des grandes banques (126). Grâce à elles, les courtiers de bourse ne payent ou ne reçoivent que le solde de l'ensemble des transactions compensées. Chaque courtier de bourse peut constituer une chambre de compensation au profit de ses clients, de sorte qu'il ne soit obligé de payer ou recevoir que les pertes ou les bénéfices totaux sur l'ensemble de leurs transactions (127).

Tout membre d'une bourse de commerce a le droit d'effectuer des opérations à terme dans les locaux de la bourse. Toute autre personne se voit rigoureusement interdire cette faculté. Toutefois, elle peut être admise comme spectatrice. Aussi en est-il souvent qui ne sont membres de la bourse qu'afin de pouvoir faire des opérations à terme sur les grains sans avoir

126) Il y a plusieurs façons, toutes d'ailleurs plus ou moins approchées, de procéder à ces opérations de compensation. Bien que les procédés de compensation des bourses de commerce diffèrent sensiblement au point de vue technique de ceux employés par les grandes banques, le principe en est le même. Toutefois la Bourse de Commerce de Chicago n'a pas, comme la plupart des autres bourses, appliqué de système aboutissant à une compensation complète. Elle s'en tient à un mode de compensation partielle, et invoque les arguments suivants pour ne pas le perfectionner et le compléter :

1^o Le système de compensation partielle offre plus de garanties, parce qu'il exige que les courtiers de bourse possèdent un cautionnement plus important.

2^o Il est plus facile pour un courtier de bourse, en cas de compensation partielle, de garder le secret sur les opérations de ses clients.

Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade, vol. V, pp. 216-243.

(127) Le système de comptabilité employé par les courtiers de bourse est à la fois compliqué et ingénieux. Les frais entraînés pour les courtiers de bourse par cette comptabilité comptent parmi les plus importants de leurs frais généraux. *Ibid.* pp. 206-216.

recours aux courtiers de bourse (128). Mais la plupart de ceux qui font partie d'une bourse ont pour but principal de s'enrichir en remplissant les fonctions de courtier de bourse. Ces courtiers de bourse se divisent en plusieurs catégories. La plupart de leurs firmes opèrent sur le marché au comptant, mais, dans une certaine mesure, également sur le marché à terme. Il en existe cependant d'importantes, qui sont spécialisées dans les opérations à terme.

Un type un peu spécial de courtier de bourse se rencontre dans les *private wire houses*. Il s'agit là d'une espèce de commissionnaire-courtier qui, grâce à un système privé de fils télégraphiques, est en situation d'offrir à ses clients un service ultra-rapide de transmission et d'exécution des ordres de bourse (129). Ces maisons ont des succursales ou des représentants à la campagne ou dans les autres villes, lesquels sont en communication permanente, par fil spécial, avec les bureaux centraux de la firme, à Chicago. Grâce à ce système, le *private wire house* peut exécuter un ordre et envoyer la réponse dans un délai de 2 à 5 minutes après la réception et cela même si l'ordre émane d'une de ses succursales campagnardes. La même opération demandera 20 minutes à 1 heure, si l'on se sert des services télégraphiques publics (130). La promptitude

(128) Même si un membre de la bourse ne fait pas ces transactions personnellement, il bénéficie d'une taxe spéciale pour les opérations qu'il fait par l'intermédiaire d'un courtier de bourse. *Ibid.* p. 85.

(129) *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, p. 100.

(130) *Ibid.* p. 101.

des *private wire houses* est tellement appréciée des spéculateurs du marché à terme, que la plus grande partie des transactions à terme, provenant de la campagne et des villes autres que Chicago, est exécutée par ces maisons (131). Le fait que presque toutes les *private wire houses* ont leur siège social à Chicago est la source d'une énorme activité sur le marché à terme de sa bourse. Cette raison s'ajoute aux autres pour donner à Chicago une place prépondérante dans le champ des transactions à terme sur les grains (132).

Les *private wire houses* ne constituent d'ailleurs qu'une branche des divers services de renseignements et d'informations télégraphiques qui se rattachent au marché à terme de la Bourse de Commerce de Chicago.

Ces services sont très développés, et beaucoup plus, en tout cas, que pour le marché au comptant. Un service télégraphique spécial tient les courtiers et com-

(131) *Ibid.* p. 102.

(132) Le marché à terme de la Bourse de Commerce de Chicago est de beaucoup le plus important des Etats-Unis. C'est sur ce marché que se font les six septièmes des ventes et achats à terme de tous les grains. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, p. 43. Il paraît que le développement des services des *private wire houses* tend à augmenter la spéculation sur le marché à terme de Chicago. Le coût des fils spéciaux étant très élevé, les agents de ces maisons s'efforcent de s'attirer le plus d'affaires possibles afin de répartir ce coût sur un plus grand nombre de transactions et de retirer ainsi de ce service un intéressant bénéfice net. Les gérants des succursales de ces maisons, afin d'obtenir de l'avancement, tâchent de faire de leur maison le centre d'importantes spéculations. Enfin, les *private wire houses*, grâce à l'extension de leurs services d'informations qui mettent à la disposition du public une foule de renseignements, l'incitent à la spéculation sur le marché à terme. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, pp. 141-144.

missionnaires opérant à terme, constamment au courant de toutes les transactions qui se font à la bourse. L'appareil employé à cet effet est le *ticker*, instrument qui imprime sur un ruban de papier toutes les transactions opérées, la quantité et la qualité du grain vendu, ainsi que le prix. Le *ticker* fait partie du matériel classique de tout courtier de bourse (133). Le téléphone est un instrument capital pour l'exercice de leur profession. C'est lui notamment qui permet au bureau central du courtier de bourse de rester constamment en rapports avec l'employé chargé d'exécuter les ordres de bourse, et avec les clients (134). Parfois même, les courtiers de bourse sont reliés à la bourse par des fils téléphoniques spéciaux. A côté des *tickers* et des téléphones, il existe un service d'information télégraphique, assuré généralement par la même société que celui des *tickers*. Ce service est continu; les dépêches sont imprimées par un appareil spécial. La plupart des courtiers de bourse y sont abonnés. Les informations qu'il fournit sont celles qu'on trouve généralement dans les rubriques financières des grands quotidiens (135). Les sociétés qui assurent le service des informations télégraphiques ainsi que celui des *tickers* doivent être autorisées par les bourses de commerce qui les surveillent étroitement. Quoique en petit nombre, elles suffisent à assurer un excellent service et à donner satisfaction à tous les abonnés (136).

(133) *Ibid.* pp. 68-69, 56-60.

(134) *Ibid.* pp. 69-70.

(135) *Ibid.* p. 71.

(136) *Ibid.* pp. 56-61.

Bien que tout courtier de bourse puisse se faire abonner aux services des *tickers* et des informations télégraphiques et se procurer ainsi la totalité des informations, statistiques et renseignements nécessaires à la conduite de ses affaires, les *private wire houses*, avec leurs fils télégraphiques spéciaux et privés sont encore les mieux renseignées. Elles n'usent pas seulement de leurs fils spéciaux pour effectuer des opérations de bourse, mais aussi pour adresser à leur clientèle, par l'intermédiaire des succursales et représentants, toutes les informations susceptibles de les intéresser, telles que des statistiques, des nouvelles politiques et financières ou les rapports techniques relatifs au commerce des grains. Au nombre de ces nouvelles, il faut ranger de multiples renseignements secondaires appelés « potins » (*gossip*) dans l'argot du métier. Il ne s'agit là, bien souvent que de bruits, de rumeurs qui courent dans les coulisses de la bourse. Ils ne sont souvent que le fruit de l'imagination de « faiseurs de potins » (*gossip makers*) que les grandes *wire houses* payent pour répandre sur le marché des bruits susceptibles de stimuler leurs clients. Et la *Federal Trade Commission* eut l'occasion de constater que, vraisemblablement, les fils privés des *private wire houses* avaient servi à répandre des bruits destinés à influencer les cours au bénéfice de certains individus (137).

Il n'est pas étonnant, dans de telles conditions, que la bourse de commerce de Chicago ait, pendant la

(137) *Ibid.* p. 70.

guerre de 1914-1918, soumis au régime de la censure toutes les informations envoyées par fils privés et publics, toutes les nouvelles destinées à être insérées dans la presse, ainsi que les annonces et réclames faites par ses membres et relatives à son champ d'activité.

La cessation des hostilités n'a pas mis fin à ce régime qui, aujourd'hui, fait l'objet de tout un service de la bourse. Cette censure a son fondement juridique dans les pouvoirs disciplinaires de son Conseil d'administration. C'est pratiquement le secrétaire de la bourse qui l'exerce. Elle joue d'ailleurs, en fait, un rôle peu efficace (138). Toutefois, les officiers de la bourse sont très stricts en ce qui regarde le choix des termes employés dans les réclames, les annonces et les publications d'informations. Ils n'admettent pas, notamment, les mots et phrases qui pourraient laisser croire au public que le marché à terme est le domaine exclusif de la spéculation (139).

(138) *Ibid.* pp. 72-73.

(139) *Ibid.* pp. 74-75. Bien que les opérations passées sur le marché à terme des bourses de commerce américaines ne soient pas illégales et ne tombent pas sous le coup des lois interdisant les paris et les jeux d'argent, la plupart offrent un caractère très net de pure spéculation. Ce fait a été mis en évidence par la *Federal Trade Commission* dans le volume V de son rapport sur le commerce des grains. Les officiers et membres de la bourse de commerce de Chicago, soucieux de la bonne renommée de celle-ci et sachant que la spéculation est mal vue du grand public, font tout leur possible pour représenter de telles transactions comme des opérations commerciales normales et « légitimes ». Mais ces efforts ne sont pas parvenus à tromper le public sur le caractère de cette activité. Il semble que les officiers de cette bourse craignent une législation qui frapperait la spéculation sur les marchés à terme. Mais il faut soigneusement noter que cette spéculation n'est interdite ni par les lois fédérales ni par

Ils condamnent également les réclames trop agressives, ainsi que les informations tendancieuses, visant à influencer les cours (140).

La bourse est aussi l'adversaire déclarée de ce qu'on appelle, dans l'argot du métier, les « tuyaux » (*tips*) ou conseils tendant à faire effectuer des achats et des ventes à terme.

Malgré de louables efforts, cette censure a donné peu de résultats, parce que les sanctions en sont trop peu efficaces. Elles ne consistent, le plus souvent, qu'en lettres de réprimande et en avertissements bien insuffisants pour mettre fin aux pratiques poursuivies (141). Ces pratiques ne sauraient trop être combattues et la bourse doit faire tout son possible pour créer, dans le monde des commerçants en grains, une mentalité nouvelle tendant à les faire disparaître.

les lois d'états. Ce qui est frappé, ce sont les jeux d'argent et les paris. (Voir *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, pp. 272-346, pour un bref mais très clair exposé de la position légale du problème de la spéculation sur le marché à terme.) Il faut aussi remarquer que presque toutes les opérations commerciales offrent l'aspect d'une spéculation. Néanmoins le public américain ne voit pas d'un bon œil les opérations de pure spéculation et c'est pour cette raison que les officiers de la bourse essayent d'interdire toute réclame, information ou annonce susceptible de donner au public quelques raisons de croire que le marché à terme est le domaine des spéculateurs.

(140) Les sanctions prises par les officiers de la bourse de commerce de Chicago ne sont pas très efficaces. Le plus souvent, le secrétaire de la bourse se borne à écrire des lettres de réprimande à ceux qui ont commis ces infractions. C'est ainsi qu'une simple réprimande fut adressée à un membre de la bourse qui conseillait sans scrupule à ses clients de vendre du grain, quand lui-même était en train d'en acheter. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, pp. 76-77.

(141) *Ibid.* p. 79.

L'étude de cette censure nous a permis de mettre en évidence le souci avec lequel la bourse a tenté de faire sortir de l'esprit du public le préjugé qui veut que les marchés à terme soient le terrain d'élection des spéculateurs. Toutefois, il semble que les crédits, consentis par les courtiers de bourse à leurs clients ou à leurs confrères, contribuent à accroître le nombre des opérations de pure spéculation qui s'effectuent sur les marchés à terme (142). Ces avances sont faites d'après le système dit des couvertures ou « *margins* » (*margins*). Quand on achète du grain à terme, on n'est pas obligé, au moins théoriquement, de le payer avant la livraison. Selon l'usage, on n'est même pas obligé de fournir un acompte au vendeur. Mais les courtiers de bourse, afin de se couvrir, exigent habituellement des acheteurs et des vendeurs qu'ils déposent des fonds en garantie de leurs opérations (143). Leurs versements sont alors faits au compte du courtier de bourse. Un exemple fera mieux saisir la technique des couvertures :

Primus vend à terme à Secundus 5.000 boisseaux de blé à 1 dollar le boisseau. Primus réalise cette vente par l'intermédiaire de son courtier de bourse

(142) *Ibid.* p. 157.

(143) Il y a des exceptions à cette pratique. Certains spéculateurs dont la probité financière est bien établie ne sont pas obligés de verser des couvertures même quand ils deviennent débiteurs des courtiers de bourse en raison des pertes résultant de leurs opérations. Les rapports entre les courtiers de bourse et leurs clients en ce qui concerne les couvertures ne sont pas réglés par les bourses, ce qui d'ailleurs ne décourage nullement la spéculation. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, p. 163.

et Secundus fait son achat dans les mêmes conditions. Le courtier de bourse de Primus exigera normalement une couverture de 0,10 dollar par boisseau, et le courtier de bourse de Secundus demandera à son client la même couverture. Primus et Secundus verseront donc chacun à leur courtier de bourse une somme de 500 dollars. Si le prix du grain monte, avant l'échéance du terme, à 1,10 dollar le boisseau, Primus aura déjà perdu 0,10 dollar par boisseau, soit une somme totale de 500 dollars. Le courtier de bourse de Primus lui enverra alors un avertissement et lui réclamera une nouvelle couverture, car la couverture primitive de 500 dollars a été complètement engagée par la hausse de prix du blé. Si Primus ne peut pas ou ne veut pas s'exécuter, son courtier de bourse achètera 5.000 boisseaux de blé à 1,10 qu'il livrera au courtier de bourse de Secundus, de telle sorte que la transaction sera close. Comme la perte subie par Primus se monte exactement à 500 dollars, c'est-à-dire au montant de la couverture, son courtier de bourse ne perdra rien. A ce moment, Secundus peut compléter l'opération en vendant le grain reçu de Primus. Et si, comme il est probable, il le livre au prix de 1,10 dollar, il réalisera un bénéfice de 500 dollars. Cette somme, ajoutée à ses 500 dollars de couverture, élèvera le montant de son dépôt chez son courtier de bourse à la somme totale de 1.000 dollars qui, s'il le désire, pourra couvrir des transactions portant sur 10.000 boisseaux.

Les courtiers de bourse peuvent exiger de leurs confrères des couvertures pour les opérations à terme

qu'ils effectuent. Le maximum de ces marges est de 10 % du montant total de la transaction. D'après les règles de la bourse de commerce de Chicago, le versement en est facultatif (144). Dans l'exemple cité, le courtier de bourse de Primus aurait pu exiger une couverture de 500 dollars (10 %) de celui de Secundus, de même que le courtier de bourse de Secundus aurait pu exiger une couverture de 500 dollars de celui de Primus. Ces sommes sont déposées dans des banques agréées par tous deux.

Pratiquement, ce système de couvertures tend à développer dans de grandes proportions la spéculation sur les marchés à terme et à augmenter de beaucoup les risques des transactions qui s'y effectuent. Dans l'exemple cité, si Primus et Secundus avaient été obligés de verser le montant total de la somme engagée dans leurs opérations, chacun aurait dû déboursier 5.000 dollars au lieu de 500. Or, s'ils n'avaient eu chacun que 500 dollars à risquer dans cette opération, ils n'auraient pas pu acheter ou vendre 5.000 boisseaux, mais au plus 500, et leur gain ou leur perte possibles auraient été réduits au dixième. Donc, dans ce cas, le système des « marges » a permis aux spéculateurs de courir un risque décuple, en leur ouvrant la possibilité de faire sur les grains des opérations beaucoup plus importantes.

Si, d'autre part, la spéculation réussit et se solde par un gain, le spéculateur pourra accroître sa première couverture du montant de son gain, ce qui lui

(144) *Ibid.* pp. 158-162.

permettra d'augmenter constamment le chiffre de ses transactions. C'est ce qu'on appelle, dans l'argot du métier, les « pyramides ». L'expression de « pyramide renversée » serait d'ailleurs plus appropriée, comme figurant mieux le développement constant des opérations du spéculateur heureux.

Ainsi, grâce au système des « pyramides », on peut opérer à terme sur les grains sur une vaste échelle, et avec fort peu de capitaux (145).

Quant à l'explication de cette possibilité, elle repose simplement sur l'idée de crédit qui est à la base de presque toutes les opérations commerciales.

La richesse des renseignements donnés par les premiers volumes sur les opérations à terme effectuées dans les bourses de grains nous fait vivement regretter de ne pas avoir en mains le sixième volume du rapport de la *Federal Trade Commission* sur le commerce des grains : volume qui doit exposer les résultats des opérations à terme effectuées sur ces denrées, leurs statistiques et les conclusions de la Commission sur la question. Ce volume n'ayant pas encore

(145) Le système des couvertures est également usité dans les principales bourses de valeurs des Etats-Unis. Mais il ne faut pas croire qu'on l'emploie exclusivement dans les opérations de bourse. La couverture, « marge » comme on dit en anglais, serait alors l'indice de la spéculation. En réalité, toute opération commerciale qui suppose l'emploi du crédit est une *margin operation*; elle permet d'exiger une couverture. Cependant, le grand emploi des couvertures dans les opérations à terme tend à augmenter le risque qui tient au caractère de spéculation de ces transactions. *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. V, pp. 158-167.

été publié, notre analyse du rapport de la Commission est nécessairement incomplète. Cependant, les cinq premiers volumes nous ont permis, croyons-nous, de dégager assez clairement les conditions et les caractères du marché à terme des grains.

Tout le mérite en revient d'ailleurs à la *Federal Trade Commission*, dont le rapport constitue un document économique de première importance. Il faut louer l'esprit vraiment scientifique dans lequel cette étude a été conduite d'un bout à l'autre. A cet égard, le rapport sur les grains est nettement supérieur au rapport relatif à l'industrie de la viande. Très complet, il ne néglige aucun détail. Aussi constitue-t-il une mine d'informations susceptible de rendre les plus grands services à la science économique. La Commission n'a été arrêtée, dans l'accomplissement de sa tâche, par aucun obstacle. Aussi son étude est-elle la plus complète et la mieux documentée que nous possédions sur ce sujet.

Qu'il nous soit toutefois permis de formuler une critique de détail contre le rapport de la Commission. Il lui manque, en effet, d'avoir été établi sur un plan méthodiquement tracé. Trop souvent, l'étude du même problème est fragmentée entre plusieurs chapitres, si bien que la lecture du rapport est parfois malaisée (146). Ce grief s'atténue, si l'on n'envisage ce

(146) Il faut noter que les rapports et documents officiels américains ne sont pas, en général, des modèles au point de vue de la clarté, de la précision, de la présentation et du plan. Nous nous plaçons d'ailleurs pour formuler cette critique à un point de vue français. Le Français, en effet, par son esprit essentiellement logique et imprégné d'une forte culture classique recherche, plus

document que comme une source d'informations. Et d'ailleurs, il est bien supérieur au point de vue de la forme et du plan au rapport de la Commission sur l'industrie de la viande et marque un progrès sensible sur ses autres publications. Enfin, il faut reconnaître que l'absence de plan d'ensemble tient, pour une large part, au fait que chacun des volumes du rapport est l'œuvre d'un auteur différent. Le défaut de composition, néanmoins, ne diminue pas notablement la valeur scientifique de cette étude.

Le Congrès des Etats-Unis y a puisé les éléments d'une loi destinée à réglementer les opérations à terme portant sur les grains, le *Future Trading Act*, approuvée le 24 août 1921 (147).

Ce statut fédéral contient essentiellement les dispositions suivantes :

1° Une taxe de 20 cents par boisseau est appliquée aux diverses transactions effectuées sur un marché à terme et dites de *privilege, bids, offers, puts and calls, indemnities, ou ups and downs* (148).

que l'Américain en général, à subordonner ses écrits à un plan rigoureux et surveillance de près son style. Toutefois, ce rapport est, parmi les nombreux documents publiés par des services officiels du gouvernement américain, un des mieux conçus.

(147) 42. *Stat.* 187, c. 86.

(148 Ces opérations appartiennent à la catégorie des *options* qui, ne sont pas, à proprement parler, des *futures*. Une *option* est un contrat dans lequel une des parties obtient, par le paiement d'une certaine somme d'argent, le droit de vendre à l'autre partie une quantité fixe de grain à un prix et dans un délai déterminés. Les *options* doivent être traitées dans le volume VI du *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*. Comme nous l'avons déjà expliqué, ce volume n'a pas encore paru, et nous ne pouvons pas utiliser l'analyse faite par la Commission de ce contrat si intéressant. C'est, sans doute, sur les

2° Une taxe de 20 cents par boisseau est appliquée à tout contrat de vente de grain à terme, sauf dans les cas suivants :

a) Quand le vendeur est le propriétaire ou le producteur du grain ; quand le vendeur ou l'acheteur du grain est le propriétaire ou le locataire des terres sur lesquelles le grain a été produit ; quand le vendeur ou l'acheteur fait partie des associations de propriétaires ou producteurs de grain ou de propriétaires ou locataires des terres sur lesquelles le grain aura été produit.

b) Quand ces contrats sont passés par l'intermédiaire d'un membre d'une bourse de commerce (*board of trade*) désignée par le secrétaire de l'agriculture comme office des contrats commerciaux (*contract market*), et si ce contrat est constitué par un document conforme aux prescriptions de cette loi.

3° Le secrétaire de l'agriculture a compétence pour conférer la qualité d'office des contrats commerciaux aux bourses qui remplissent les conditions suivantes :

a) Que la bourse soit située dans un marché de tête de ligne, et que les transactions au comptant qui s'y effectuent soient assez importantes pour refléter avec exactitude la valeur générale et particulière des

renseignements fournis par la Commission que le Congrès américain a cru bon de frapper les *options* d'une taxe prohibitive. Il faut noter que les *options* avaient déjà été interdites, à diverses reprises, par la Bourse de Commerce de Chicago. Voir *Report of the Federal Trade Commission on the Grain Trade*, vol. II, pp. 118-121.

grains ; enfin, que ces bourses possèdent un service officiel d'inspection et de pesage.

b) Que la bourse établisse et envoie des rapports dans les conditions énoncées par cette loi.

c) Que le conseil d'administration (*governing board*) de la bourse empêche la propagande par ses membres, de fausses nouvelles ou autres informations tendancieuses qui pourraient n'avoir d'autre but que d'influencer les prix des denrées.

d) Que le conseil d'administration de la bourse empêche les fluctuations fictives des cours et l'accaparement des grains.

e) Que le conseil d'administration de la bourse admette au nombre de ses membres, et avec tous les privilèges attachés à cette qualité, les représentants dûment autorisés des associations coopératives de producteurs de grains, présentant une solvabilité pécuniaire bien établie. En outre, les règlements d'un office des contrats commerciaux ne sauraient empêcher la participation de ses membres aux bénéfices de ces associations.

4° La loi crée une commission composée du secrétaire de l'agriculture, du secrétaire du commerce et de l'*Attorney General*, dotée du pouvoir :

a) De suspendre ou révoquer les décisions portant la désignation d'office des contrats commerciaux de toute bourse de commerce qui ne se conforme pas aux prescriptions de la présente loi ; ,

b) D'empêcher les infractions à cette loi ;

5° La loi autorise le secrétaire de l'agriculture à procéder à des enquêtes et à publier des rapports :

a) Sur les opérations de toute bourse de commerce, sauf en ce qui concerne les secrets commerciaux et les listes de clients.

b) Sur les conditions de la production et du commerce des grains, et l'envoi à tous les intéressés de rapports concernant les conditions des marchés de grains, les cours, etc.

6° Les taxes prévues dans cette loi doivent être payées par le vendeur.

7° La loi applique des amendes et autres pénalités à ceux qui l'enfreignent et règle la procédure à suivre devant la Commission instituée dans le but d'en poursuivre l'application.

Le véritable but de cette loi était de placer les bourses de commerce sous la surveillance et le contrôle du gouvernement fédéral, en frappant d'une taxe prohibitive les transactions effectuées dans celles qui désireraient conserver leur indépendance vis-à-vis des autorités. Elle visait également la suppression de certaines formes de spéculation et plus généralement la restriction de cette dernière sur les marchés à terme, par la limitation du nombre des bourses de commerce susceptibles d'être classées comme offices des contrats commerciaux, par le moyen indirect de l'établissement d'une taxe prohibitive.

Ce n'était pas la première fois que le Congrès usait du pouvoir d'établir des taxes et des impôts qui lui est conféré par l'article 1. § 8, de la Constitution fé-

dérale des Etats-Unis (149). Déjà, le *National Bank Act* de 1863 frappait les billets émis par les banques ayant obtenu leur charte des états (*state banks*) d'une taxe de 10 % de leur valeur nominale, dans le but de donner le monopole exclusif de l'émission des billets aux banques munies d'une charte accordée par le gouvernement fédéral (*National banks*). Dans un *leading case*, *Veazie Bank v. Fenno* (150), cette loi fut déclarée constitutionnelle. De même, une autre loi fédérale frappa certaines espèces d'oléomargarine, un succédané du beurre, d'une taxe prohibitive. Dans *Mc Cray v. United States* (151), la cour suprême reconnut la constitutionnalité de cette loi. Une autre loi fédérale appliqua une taxe spéciale au commerce de certaines drogues nocives ; la constitutionnalité en fut reconnue par la cour suprême dans *United States v. Doremus* (152).

(149) L'article I, § 8, de la Constitution fédérale des Etats-Unis, stipule que le Congrès aura le pouvoir : « D'établir et de faire percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de payer les dettes des Etats-Unis, de pourvoir à leur défense commune et de veiller à leur prospérité générale, mais tous les droits, impôts et excises seront uniformes dans toute l'étendue des Etats-Unis. »

Cf. sur ce procédé détourné de législation tendant à élargir indirectement le cercle de compétence donné au Congrès fédéral par la Constitution : R. E. CUSHMANN, *The national police power under the commerce clause of the Constitution* dans 3 *Minnesota Law Review*, 319 et s., 381 et s. — Ch. MERRIEL HOUGH, *Covert legislation and the Constitution* dans 30 *Harvard Law Review*, 801-811. — LAMBERT, *Gouvernement des juges*, p. 85, et *Les tendances à l'unification du droit aux Etats-Unis*. Extrait du *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1923.

(150) 8 Wall. 533.

(151) 195 U. S. 27.

(152) 249 U. S. 86.

Toutefois, dans *Bailey v. Dreaxel Furniture Co* (153), la cour suprême déclara inconstitutionnelle une loi fédérale qui frappait d'une taxe spéciale et prohibitive de 10 % le revenu net de toute personne employant des enfants au-dessous d'un certain âge. Cette décision était fondée sur le fait que cette loi dépassait les pouvoirs conférés au Congrès et tels que les définit l'article 1, § 8, de la Constitution fédérale et violait le dixième amendement à cette Constitution (154). En un mot, la loi constituait un emploi illégal du pouvoir de taxer, celui-ci ne devant pas être employé pour réagir sur les questions qui sont de la compétence exclusive des législateurs d'Etat.

Cette décision rendue par la cour suprême, le 15 mai 1922, est très importante, en ce qu'elle semble opérer un revirement complet de la jurisprudence antérieure déjà bien établie. Elle fut vivement critiquée, en raison du fait que la décision contrecarrait une loi d'une haute portée sociale et humanitaire, dont le but était de protéger l'enfance contre une exploitation abusive.

Il n'est pas étonnant qu'à la même date, le 15 mai 1922, la cour suprême ait déclaré dans *Hill v. Wallace* (155), le *Future Trading Act*, que nous venons d'analyser, inconstitutionnel. Le *Chief Justice* Taft,

(153) 259 U. S. 20.

(154) Le dixième amendement à la Constitution fédérale des Etats-Unis énonce : « Les pouvoirs, qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution ou qui ne sont pas refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple. »

(155) 259 U. S. 44.

commentant cette décision, expose que l'arrêt rendu dans *Bailey v. Drexel Furniture Co.*, « couvre complètement ce cas ». Cette sentence était fondée sur les arguments suivants :

1° La loi n'avait pas réellement pour but la perception d'une taxe, mais bien la réglementation des bourses de commerce.

2° Une loi fédérale ayant pour but la réglementation d'une branche des affaires (*a business*) ne saurait être valablement fondée sur le pouvoir d'imposer des taxes, conféré au Congrès par l'article 1, § 8, de la Constitution.

3° La réglementation des bourses de commerce ne peut pas non plus être considérée comme un exercice du droit de réglementer le commerce entre les états.

Sans doute, la Constitution ne conférait pas explicitement au Congrès le pouvoir de réglementer le commerce entre états par l'édiction de taxes prohibitives. Mais les avantages pratiques de ce mode indirect d'intervenir dans les problèmes économiques l'avaient fait consacrer par la cour suprême. Cette jurisprudence paraissait si solidement établie que les économistes américains considéraient, soit dans leurs ouvrages, soit dans leur manuels scolaires, ce pouvoir reconnu au Congrès comme un des trois instruments dont dispose le gouvernement fédéral américain pour réglementer le commerce (156). Les arguments pré-

(156) Les sources de ces trois pouvoirs ou moyens étaient :
1° L'article I, § 8, alinéa 3 de la Constitution qui conférait au Congrès le pouvoir de régler le commerce entre les Etats ;

sentées par le *Chief Justice* Taft pour appuyer le revirement de jurisprudence consacré par *Bailey v. Drexel Furniture Co.*, et *Hill v. Wallace*, et plus particulièrement dans la première affaire, sont loin d'être convaincants. L'étonnement causé par ces décisions a été si vif qu'il a provoqué chez les libéraux un véritable mouvement d'opinion contre le pouvoir qu'a la cour suprême de juger de la constitutionnalité des lois fédérales. M. le Sénateur Lafollette, *leader* du parti libéral, essaya de s'appuyer sur ces décisions excessives pour faire voter un amendement à la Constitution, restreignant les pouvoirs de la cour suprême en cette matière. Dorénavant, une loi déclarée inconstitutionnelle par la cour suprême et ayant fait l'objet d'un deuxième vote favorable du Congrès, ne pourrait plus être frappée à nouveau d'inconstitutionnalité.

Ayant vu sa première tentative de réglementation des bourses de commerce paralysée par la cour suprême, le Congrès aborda une seconde fois le problème. De longs débats aboutirent au vote de la « loi concernant les opérations à terme sur les grains » (*Grain Futures Act*), le 21 septembre 1922 (157).

La durée de l'enquête entreprise par la *Federal*

« Le Congrès aura le pouvoir : de réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers Etats et avec les tribus indiennes. » 2° L'article 1, § 8, alinéa 7, qui lui donne le pouvoir d'organiser les postes : « Le Congrès aura le pouvoir : d'établir des bureaux et des routes de poste. » 3° L'article 8, § 1, alinéa 1, déjà cité, lui conférant le pouvoir d'imposer certaines taxes.

(157) 42 *Stat.* 998, c. 369, §1.

Trade Commission a malheureusement empêché que cette loi fût votée avant la fin de la guerre de 1914-1918. Mais il faut reconnaître qu'elle s'imposait plus au moment de sa promulgation que pendant la guerre. Celle-ci avait, en effet, amené le gouvernement à tarifier les grains. Les nécessités du ravitaillement de l'Amérique et de ses alliés conduisirent, pour encourager les agriculteurs à la production, à fixer les prix des céréales à un taux fort élevé. Lorsqu'au bout d'un certain délai après l'armistice, l'on revint au régime normal, le jeu des forces économiques, et, il faut l'ajouter, l'action spéculatrice des intermédiaires, amenèrent une baisse très sensible des cours des grains. Les paysans réclamèrent avec force, reprochant au gouvernement fédéral de s'occuper beaucoup moins d'eux que des industriels et des commerçants, et alléguant que le protectionnisme douanier, très favorable au commerce et à l'industrie, leur nuisait bien au contraire, en les obligeant à payer fort cher les machines agricoles et les instruments aratoires. Aucune disposition n'intervenait pour les protéger contre les appétits insatiables des spéculateurs.

Le parti républicain, qui triompha avec une majorité écrasante en faveur de Harding, lors des élections présidentielles de 1920, avait promis, au cours de la campagne électorale, de « faire quelque chose pour les paysans ». La promesse n'était pas neuve. Toutefois, pour contrebalancer l'élévation des tarifs

douaniers, le Congrès se décida à tenter de remédier aux abus du commerce des grains (158).

La loi qui fut le fruit de cet effort est essentiellement fondée, comme le *Federal Trade Commission Act* et le *Packers and Stockyards Act*, sur l'idée d'intérêt public. Mais le législateur a cru bon, devant l'hostilité manifestée par la cour suprême, contre toute réglementation des *boards of trade*, de motiver longuement son intervention dans les opérations à terme portant sur les grains, en mettant en cause un

(158) Les caisses électorales des deux grands partis américains, le parti républicain et le parti démocrate, sont alimentées pour la majeure partie par les contributions des industriels, banquiers et commerçants. Les paysans n'y contribuent guère. Il est incontestable qu'en Amérique une caisse électorale bien garnie constitue un élément très important en faveur de la victoire d'un parti. Si les paysans américains connaissaient un peu mieux ce qui se passe dans les milieux politiques, ils pourraient y prendre un intérêt un peu plus actif et apporter leur concours matériel aux candidats susceptibles de soutenir leurs intérêts. Il semble que seuls les paysans du nord-ouest et du Wisconsin s'occupent activement de politique. La *Nonpartisan League* des états du nord-ouest marque l'éveil d'une mentalité nouvelle chez les paysans de ces régions, mais la politique de cette ligue se borne jusqu'à présent à agir auprès des législateurs et administrateurs des états, plutôt qu'auprès de ceux du gouvernement fédéral. Pendant la dernière moitié du ^{xx}e siècle, le paysan américain avait joué un rôle plus actif dans la politique nationale, surtout en ce qui concerne la politique monétaire. A ce moment, les paysans soutenaient, et non sans raison, contrairement à l'opinion de certains économistes américains, une politique de monnaie « bon marché » (*cheap money*), c'est-à-dire une politique destinée à jeter dans la circulation une plus grande quantité de monnaie. Un des problèmes fondamentaux de l'agriculture américaine est en effet celui des capitaux et du crédit. Puisque ce problème est enfin résolu depuis la création du *Federal Reserve Banking System* (système fédéral des banques de réserve) et des *Federal Farm Loan Banks* (Banques fédérales d'emprunt paysan), le paysan américain devrait bien s'intéresser plus activement à la politique générale et apporter aux candidats favorables à l'agriculture un concours qui faciliterait la solution des problèmes du marché agricole.

intérêt public évident. La longueur de l'article 3 qui est consacré à ce but, montre de quel poids est la censure de la cour suprême dans les décisions du Congrès américain. Ses considérations sur l'intérêt public sont assez détaillées pour que nous y renvoyions purement et simplement.

Nous avons vu que le Congrès disposait de trois armes différentes pour réglementer les bourses de commerce. La cour suprême ayant, dans *Hill v. Walker*, paralysé la première, qui consistait à frapper de taxes prohibitives les opérations effectuées dans les bourses qui ne se soumettaient pas au contrôle administratif, le Congrès dut avoir recours, dans le *Grain Futures Act*, aux deux autres. Elle consistent dans le pouvoir conféré par la Constitution au Congrès, de réglementer, d'une part, le service des postes et, d'autre part, le commerce entre états. L'art. 4, appliquant ces pouvoirs, déclare : « Il est interdit à qui que ce soit de *transmettre par poste* ou dans le *commerce entre états*, par télégraphe, téléphone, télégraphe sans fil, ou autre moyen de communication, une offre, etc... »

Donc,

1° Qu'il s'agisse du commerce entre états ou du commerce à l'intérieur d'un état, nul ne pourra se servir de la poste pour transmettre une offre de passer ou exécuter un contrat de vente de grains à terme ou les cours d'un marché de grains à terme.

2° En outre, dans l'*Interstate Commerce*, nul ne pourra utiliser dans le même but d'autres moyens de communication et notamment le télégraphe, le télé-

phone et la T. S. F. Il faut, en effet, noter qu'en Amérique ces moyens de communication ne sont pas le monopole du service des postes, mais sont desservis par des compagnies privées. Le Congrès ne peut donc pas en contrôler le fonctionnement au même titre que celui des postes, mais peut seulement en limiter l'emploi, par application de ses pouvoirs de réglementation de l'*interstate commerce*.

3° Enfin, c'est au nom de ces mêmes pouvoirs de réglementation de l'*interstate commerce* que l'art. 4 ajoute que des contrats de vente à terme portant sur les grains ne pourront être passés ou exécutés dans le but :

« a) D'empêcher une opération dans le commerce entre les états des grains, de leurs produits et sous-produits, ou bien, b) de fixer le prix de base de telles opérations, ou encore c) de livrer les grains vendus, expédiés ou reçus dans le commerce entre états, en exécution de ce contrat ».

Mais, comme la loi ne cherche, en réalité, qu'à frapper la spéculation, elle apporte aux interdictions précédentes deux exceptions capitales :

1° La première, exprimée par l'art. 4, § a, vise le cas où, au moment de la passation du contrat, le vendeur a la propriété matérielle des grains ou en a été le producteur, ou est le propriétaire ou le fermier du terrain d'où provient le grain, ou encore le cas d'une association de propriétaires et de producteurs ou de propriétaires et de fermiers. Il ne s'agit plus ici, en effet, d'une opération spéculatrice, mais, au contraire, d'une opération réelle, tendant au

transfert matériel de la propriété des grains et non à une transmission purement juridique.

2° L'art. 4, § *b*, apporte aux interdictions du début du même article, une deuxième exception qui constitue une des dispositions fondamentales de la loi. Le contrat interdit deviendra licite s'il est fait « par un membre d'un *board of trade* désigné par le secrétaire de l'agriculture comme office de contrats commerciaux (*contrat market*) ». Il faut, en outre, que le contrat soit passé par un écrit indiquant la date de sa passation, les contractants et leur domicile, la quantité des grains et leur prix et la date de la livraison. Ce document écrit doit être conservé pendant trois ans au moins par le membre du *board* qui a effectué la transaction. On voit aussi réapparaître par une autre voie le contrôle administratif des bourses de commerce, établi par le *Future Trading Act* et paralysé par la cour suprême dans *Hill v. Walker*.

Et d'ailleurs, l'article 5 stipule les mêmes conditions que le *Future Trading Act*, pour le classement des bourses comme offices de contrats commerciaux.

L'article 6 crée, comme cette dernière loi, une commission composée également du secrétaire de l'agriculture, du secrétaire du commerce et de l'*Attorney General* et investie des mêmes pouvo

L'article 7 prévoit la possibilité pour tout *board of trade* de faire annuler sa désignation comme office de contrats commerciaux.

Les articles 8 et 12 confèrent au secrétaire de l'agriculture les mêmes pouvoirs de procéder à des

enquêtes, de publier des rapports et d'organiser administrativement son office que le *Future Trading Act*.

Ceux qui violent les dispositions de l'art. 4 sont punis par l'art. 9 d'une amende n'excédant pas 10.000 dollars, ou d'un an de prison au maximum, ou des deux peines à la fois, outre les frais du procès.

Certaines dispositions de cette loi méritent d'être commentées.

Ainsi, l'article 5, § *a*, semble dirigé contre les bourses secondaires qui, telles que le *Chicago Open Board of Trade*, n'établissent pas leurs cours elles-mêmes, mais se contentent d'appliquer les cotes des bourses plus importantes.

L'article 5, § *c*, qui frappe la diffusion de faux bruits sur le marché, tient au fait que nous avons signalé de l'incapacité de la bourse de Chicago à l'empêcher.

L'article 5, § *d*, tend à la suppression de l'accaparement. Or, les bourses étaient parvenues à l'interdire par leurs propres moyens. Le législateur ne fait donc qu'affirmer formellement sa désapprobation d'une telle pratique.

L'article 5, § *e*, est plus important. En obligeant les bourses à accepter au nombre de leurs membres des représentants d'associations coopératives de producteurs, il encourage le mouvement coopératif agricole. La deuxième phrase de ce paragraphe : « Cependant, aucune disposition, etc... » assure à ces associations la possibilité de réaliser des bénéfices

considérables en leur permettant d'épargner les taxes et commissions exigées par les commissionnaires en grains. Leurs propres employés et agents seront désormais membres de la bourse, où ils effectueront toutes les opérations intéressant l'association, sans passer par l'intermédiaire des commissionnaires attitrés. Sans doute, ces employés percevront les frais et taxes prescrits par les règlements de la bourse, mais ils pourront les verser à la caisse sociale. Désormais, les cultivateurs peuvent donc, grâce à leurs coopératives, vendre directement leur grain sur le marché. Cela ne leur procure pas seulement le bénéfice des frais de commission, mais aussi l'assurance de percevoir le prix fixé par les cours du jour de la vente.

Cette disposition du § e existait déjà, sous une forme différente, dans le *Future Trading Act*. Le *Chief Justice* Taft, la commentant dans *Hill v. Walker*, lui reprochait d'avoir pour effet de porter atteinte aux avantages attachés à la situation de membre d'une bourse. Ceux-ci allaient inmanquablement voir leurs charges, qu'ils avaient achetées fort cher, perdre de leur valeur, de la façon la plus inadmissible, du fait de la restriction de plus en plus importante, au fur et à mesure des progrès du coopératisme agricole, de leur champ d'activité (159).

Ces critiques n'ont pas empêché le législateur de 1922 d'insérer une disposition analogue dans le *Grain Futures Act*. Il en a seulement adouci la for-

(159) Voir *Hill v. Wallace*, 259 U. S. 46-47.

me en déclarant que les bourses « ne pourraient pas exclure » comme membres les représentants d'associations coopératives, alors que la loi leur imposait l'obligation de les « admettre » comme membres. Mais, en pratique, le résultat est le même.

*
* * *

Il est regrettable que nous n'ayons pas entre les mains le sixième volume du rapport de la *Federal Trade Commission* sur le commerce des grains. Il nous aurait permis de comparer ses conclusions et suggestions aux dispositions de la loi.

Ce qui frappe néanmoins, c'est la disproportion entre la portée des dispositions de la loi et l'ampleur du rapport. La *Federal Trade Commission* a étudié le problème du commerce des grains sous toutes ses faces. Or, le Congrès n'a cru son intervention nécessaire que dans le domaine des opérations à terme. Il est aisé d'en découvrir la raison. Quand, nous l'avons vu, l'administration du ravitaillement (*food administration*) eut cessé de tarifer le prix des grains, ceux-ci baissèrent sensiblement. Or, il est certain qu'un des facteurs les plus importants de cet avilissement des cours a résidé dans la spéculation très vive dont les bourses de commerce furent le champ à cette époque. Cette fièvre spéculatrice ne s'attaqua pas seulement au commerce des grains, mais à la vie des affaires tout entière. L'opinion publique, en général, finit par y voir l'unique source de la hausse du coût de la vie. Les paysans surtout, en gens plus

simplistes, menèrent grand tapage contre les spéculateurs, et l'on comprend que l'attention du Congrès ait été plus spécialement attirée sur cette question.

D'autre part, il faut reconnaître que la *Federal Trade Commission* n'avait pas trouvé grand chose à réglementer dans le domaine des marchés au comptant. Il s'agit là des marchés « légitimes » et le rôle très important qu'y joue la concurrence est la plus sûre garantie contre les abus possibles. Et si, néanmoins, les paysans ne retirent pas de grands bénéfices de leurs opérations au comptant, la première faute en est à eux-mêmes. Leurs méthodes commerciales ne sont pas, en effet, assez perfectionnées ; leur coût de production est habituellement trop élevé ; ils ne mesurent pas assez leur production sur les conditions des marchés. C'est dans le coopératisme qu'ils trouveront peut-être un remède à des difficultés que le législateur est impuissant à résoudre.

Enfin, si le Congrès avait voulu réglementer le commerce des grains dans son ensemble, il aurait opéré une véritable révolution dans le monde des affaires. C'eût été une entorse trop importante au grand principe de la libre concurrence. L'ensemble des citoyens eut été hostile à pareille intervention législative et les soucis de la réélection arrêteraient les parlementaires dans cette voie. Le paysan, d'ailleurs, n'en eût peut-être pas retiré de grands avantages.

Le législateur américain est, en somme, allé au plus pressé et au plus aisé. Il n'y a qu'à l'en féliciter

et à louer la *Federal Trade Commission* d'avoir, avec raison, surtout insisté, dans son rapport, sur les problèmes relatifs aux opérations à terme sur les grains.

Pareille intervention législative et administrative dans le domaine des opérations à terme portant sur les grains, constitue une réforme des plus importante. Jusqu'en 1922, ces opérations étaient réglementées et leur loyauté assurée par les chambres de commerce. Organisées sur le modèle des corporations du Moyen Age, elles avaient joui jusque-là d'une autonomie complète, à laquelle nulle autorité n'avait osé porter atteinte. Elles avaient plié leurs membres aux règles d'une discipline rigoureuse et développé chez eux une mentalité corporative et un amour-propre professionnel assurant de sérieuses garanties aux clients qui faisaient appel à leur ministère. Toutefois, la *Federal Trade Commission* a montré que le contrôle exercé par les *boards of trade* n'était pas toujours assez efficace pour garantir la loyauté de leurs transactions. Les spéculateurs sont gens habiles, qui savent éluder les règles les plus sévères. La Commission a si bien mis en évidence l'intérêt public d'une réglementation législative des opérations à terme sur les grains, que le Congrès a fini par intervenir et porter atteinte aux prérogatives presque séculaires des bourses de commerce.

Il a chargé à cet effet le secrétaire de l'agriculture, assisté d'une commission spéciale, de contrôler le respect des prescriptions du *Grain Futures Act* et d'intervenir pour classer les bourses de commerce

comme offices de contrats commerciaux. C'est là un nouveau progrès dans l'extension de la réglementation de branches de la vie économique par la voie d'un organisme administratif. C'est encore sur le modèle de la *Federal Trade Commission* et comme conséquence de son heureux fonctionnement que cet organisme a été constitué.

Aussi, dès maintenant, il existe aux Etats-Unis cinq organismes administratifs contrôlant le commerce et l'industrie :

1° *L'Interstate Commerce Commission*, dont le rôle est de réglementer le fonctionnement des industries de transports en commun et spécialement des chemins de fer.

2° La *Federal Trade Commission*, chargée de contrôler le commerce en général.

3° Le *Federal Reserve Board*, qui réglemente les Banques.

4° Un organisme dirigé par le secrétaire de l'agriculture, qui contrôle le commerce et l'industrie de la viande.

5° Un autre organisme, également dirigé par le secrétaire de l'agriculture, qui surveille le commerce des grains.

*
* *

Ainsi, l'étude du *Packers and Stockyards Act* et du *Grain Futures Act* permet de suivre le développement si intéressant qui, aux Etats-Unis, depuis une douzaine d'années, tend à conférer à des orga-

nismes administratifs le pouvoir de surveiller, de réglementer et même d'organiser les branches les plus importantes de la vie économique.

Mais elle met surtout en évidence une des faces de l'activité de la Commission qu'on laisse volontiers dans l'ombre. C'est qu'ici, elle n'a pas agi directement ; elle n'a pas, de sa propre initiative, élaboré des règlements destinés à organiser l'industrie de la viande et le commerce des grains. Bien plus, elle s'est vue retirer, dans un cas comme dans l'autre, la compétence qui lui avait été conférée sur ces matières par le *Federal Trade Commission Act*. Ces apparences ne doivent pas abuser. Pour avoir été plus cachée, son influence n'a pas été moins grande que dans les matières où elle s'est exercée directement. Sans sa double enquête, si remarquablement conduite, sur le commerce des denrées alimentaires de première nécessité, jamais le Congrès américain n'aurait pu concevoir deux lois aussi scientifiques. Ce n'est pas une assemblée politique qui aurait jamais pu réunir la masse d'informations, de documents et de statistiques nécessaires à pareille élaboration législative. Seule une commission spécialisée dans les questions économiques et ne comprenant, à l'encontre des commissions interparlementaires, que des professionnels, avait la compétence nécessaire pour aborder le problème de face et lui donner une solution d'ensemble. Nous avons vu qu'elle n'a pas été inférieure à sa tâche. Il faut l'en louer. Mais il faut surtout féliciter le Congrès d'avoir forgé et su utiliser aussi habilement pareil instrument

d'enquête. C'est là une initiative hardie, qui ouvre des horizons tout nouveaux en matière législative. On a souvent reproché aux législateurs des démocraties leur incompétence fondamentale dans les divers problèmes qu'ils abordent (160). Ils doivent, tour à tour, au gré des besoins du moment, être économistes, juristes, militaires, marins, agriculteurs, alors qu'ils n'ont jamais été choisis à raison de ces aptitudes diverses et que leur élection n'a été dictée que par des considérations d'intérêt ou de sentiment. Si le bon sens et l'honnêteté peuvent remplacer, pour une large part, cette compétence universelle théoriquement nécessaire aux législateurs, encore faut-il les éclairer. Sans doute, les rapporteurs de lois sont-ils, en général, des spécialistes, mais ils n'ont ni des moyens d'enquêtes bien puissants, ni surtout une impartialité dégagée de l'esprit de parti. Une commission de techniciens professionnels et indépendants, munis de pouvoirs quasi judiciaires, est, au contraire, l'outil idéal qui doit servir à éclairer le législateur. L'étude du *Packers and Stockyards Act* et du *Grain Futures Act* fournit un exemple de cette utilisation heureuse d'une commission de spécialistes dans la préparation des lois. Il y a là, croyons-nous, une technique digne d'être plus fréquemment appliquée en Amérique et d'être imitée par les autres pays qui auraient le plus grand intérêt à créer à côté de leurs parlements des instruments de préparation et de stimulation du travail législatif, analogues à la *Federal Trade Commission*.

(160) Voir FAGUET, *Le Culte de l'Incompétence*, Paris, 1910.

CHAPITRE IX

L'Œuvre de la Commission et les jugements portés sur elle

L'œuvre de la *Federal Trade Commission* a soulevé, aux Etats-Unis, de nombreuses et vives controverses et les débats entre ses partisans et ses adversaires sont loin d'avoir toujours été empreints de la courtoisie qui devrait être la règle de toute discussion scientifique. C'est que l'activité de la Commission a une portée si vaste, elle touche à tant de questions et met en jeu des intérêts si variés, d'ordre économique, politique et social, qu'il lui a été impossible de n'en point léser quelques-uns. De là vient l'âpreté de certaines critiques qui lui ont été adressées. Toutefois, il faut reconnaître que des attaques ont été dirigées contre elle par des savants exempts de tout parti pris.

Mais, les plus nombreuses émanent de ceux qui ont quelque intérêt à voir paralyser l'action de la Commission.

Et d'abord, bien qu'organisée par le Congrès en dehors et au-dessus des partis politiques, et quoi-qu'elle ait su échapper à leur influence, la Commission n'en a pas moins été l'objet de violents assauts déclenchés par certains politiciens. Ceux notamment qui, par opinion, sont opposés à toute ingérence gouvernementale dans la vie des affaires, ne pouvaient assister, sans s'y opposer vigoureusement, à la création d'un organisme destiné à en contrôler le fonctionnement.

Les commerçants et les industriels, quoique partisans d'un gouvernement très fort, seul capable de leur assurer la jouissance tranquille de leurs richesses, par la répression du vol et des mouvements sociaux égalitaires, n'ont jamais pu admettre que sa puissance s'appliquât à la limitation de leur liberté. Cela est bien humain.

Si, maintenant, l'on se place à un point de vue juridique et plus spécialement au point de vue du droit privé, il n'est pas étonnant que la *Federal Trade Commission*, en élaborant une jurisprudence nouvelle et presque révolutionnaire, se soit heurtée à l'hostilité de nombreux juges et jurisconsultes. Les magistrats, très jaloux de leurs attributions restées jusque-là sans partage, virent sans plaisir une commission administrative empiéter sur leur domaine. Les jurisconsultes, généralement imbus d'une philosophie sociale plutôt conservatrice, virent avec inquiétude le législateur poser des principes attentatoires aux vieilles doctrines libérales, et une commission de techniciens régenter ce qui, jusque-là,

avait été le domaine de ce qu'ils imaginaient être la liberté. Au point de vue du droit public, la *Federal Trade Commission* marque une nouvelle étape de l'évolution centralisatrice du gouvernement américain. Aussi, sa création a-t-elle suscité l'hostilité des partisans des *states' rights* (droits des états) (1).

Enfin, la *Federal Trade Commission*, par ses décisions, son intervention dans le commerce d'exportation, son influence sur la législation, ses enquêtes et ses rapports, a marqué fortement son empreinte sur l'organisation économique et sociale du pays. Mais, dans cette œuvre, elle a, évidemment, rencontré, à chaque pas, des partisans et des détracteurs.

A première analyse, les critiques adressées à la Commission manquent, dans leur ensemble, de logique et de force. Elles émanent, le plus souvent, d'esprits imbus de préjugés et déformés par le parti pris et l'intérêt personnel. Bien peu ont été formulées avec un désintéressement vraiment scientifique. C'est pourquoi, il faudrait, en général, pour les juger, les

(1) *States' rights*, littéralement « droits des états », est depuis très longtemps le cri de guerre des partisans du fédéralisme américain. Ils sont hostiles, par doctrine, à tout accroissement de pouvoir du gouvernement national et soutiennent avec vigueur le droit qu'a chaque état de régler ses affaires intérieures. Ils ont, naturellement, la conception la plus large de ce qu'il faut entendre par affaires intérieures des états. L'argument des *states' rights* a été soulevé à maintes reprises pendant l'histoire politique des Etats-Unis, et plus spécialement à l'époque de la guerre de Sécession. C'est lui qu'on a invoqué contre les « prohibitionnistes » lors du vote du dix-huitième amendement à la Constitution des Etats-Unis et tout dernièrement pour empêcher le vote du *child labor amendment* à la Constitution (amendement ayant pour but de réglementer le travail des enfants). Le plus souvent d'ailleurs l'argument des *states' rights* n'est qu'un masque destiné à cacher des raisons économiques et d'intérêt personnel.

confronter avec l'ambiance sociale qui les a conditionnées (2). Nous ne saurions procéder ici à un travail aussi vaste. Ce serait même fastidieux, si l'on songe à la faiblesse de la plupart des attaques dirigées contre la Commission. Aussi, nous bornerons-nous à passer en revue les critiques les plus importantes et les plus typiques.

La *Federal Trade Commission* avait, pendant la guerre, entrepris une étude sur le coût de production des bois de charpente. Après les hostilités, elle procéda, à la requête du département de la justice, à une série d'enquêtes sur les *trade associations* de cette même industrie. Les résultats en furent publiés (3). Certains journaux en donnèrent même des comptes rendus. Ces rapports mirent en évidence certaines pratiques, utilisées par ces associations pour restreindre la concurrence dans cette industrie, telles que :

1° Des ententes destinées à élever et à maintenir les prix de vente. Cette pratique, usitée bien avant la guerre par certaines de ces associations, avait été poursuivie, pendant la lutte, à l'encontre des intérêts du pays et malgré tous les efforts faits par le gouvernement pour fixer les prix des bois de charpente à un taux raisonnable. Après les hostilités, les associa-

(2) On pourra comprendre le milieu social et économique dans lequel elles se sont développées en se reportant au livre fort bien fait du Professeur James T. Young, *The New American Government and its Work*.

(3) Voir le *Report of the Federal Trade Commission on the Lumber Manufacturers' Trade Associations*, Washington, Government Printing Office, 1922.

tions n'abandonnèrent pas cette fructueuse politique et parvinrent à amener, pendant la période de 1919-1920, une hausse de prix inouïe.

2° Des accords tendant à restreindre la production du bois brut, du bois de charpente et des articles fabriqués avec du bois, ainsi que

3° Des ententes tendant à uniformiser les remises accordées aux acheteurs, et

4° A déterminer les dimensions réelles des bois de charpente, de façon qu'elles soient inférieures à celles stipulées dans les contrats.

La Commission trouva, d'autre part, que le but fondamental de certaines de ces *trade associations* n'était autre que la réglementation des prix et de la production des bois de charpente et leur contrôle dans certaines régions et pour certaines essences. Elles parvinrent d'ailleurs à leurs fins et leur action fut si efficace que certains de leurs membres en trouvaient le succès abusif.

Le département de la justice, se fondant sur les preuves réunies par la Commission, poursuivit plusieurs de ces *trade associations* devant les cours de justice, pour leur faire interdire, par *injunction* (4), de chercher à l'avenir de contrôler les prix et la production.

L'intervention de la Commission ne fut pas sans susciter, chez les *trade associations* de l'industrie des

(4) *Injunction* : « Défense, prononcée par une *court* (une cour), interdisant à une partie de poursuivre une procédure ou de faire certains actes. » Auspach et Coutanche, *Dictionnaire de droit Anglo-Franco-Belge*, p. 132.

bois de charpente, un naturel et vif mécontentement. La *National Lumber Manufacturers' Association*, fédération nationale de toutes les associations régionales de cette industrie, entama contre elle une violente campagne.

A sa 19^e réunion nationale, M. Lee, vice-président de la *George L. Dyer Co., Inc.*, de New-York, insista sur les avantages qu'il y aurait à répondre par une campagne de presse à la large publicité dont les rapports de la Commission avaient été l'objet de la part des journaux américains. Il cita, pour mieux échauffer l'ardeur des membres présents, plusieurs rubriques puisées dans les journaux qui avaient publié ces enquêtes, telles que, par exemple : (5)

« Industrie du bois. — Fraudes pour des millions. »

« On allègue que le *trust* du bois use de la politique des prix fixes. »

« Le *trust* du bois poursuivi. »

« Les compagnies de bois ont fait des fausses déclarations quant à leur coût de production. »

« Les prix des bois de charpente maintenus au-dessus des prix fixés par le gouvernement pendant la guerre. »

M. Lee voulait que l'on combattit ces procédés avec des armes égales. Il croyait, disait-il, à la nécessité d'« éduquer » le public, pour lui faire bien connaître le vrai but poursuivi par l'industrie des bois de charpente.

(5) *National Lumber Manufacturers Association, third American lumber congress, and nineteenth annual meeting, Chicago, 1921, p. 4.*

Le secrétaire de l'association donna d'autres détails sur cette campagne de publicité, dans son rapport annuel (6). Il y déclara qu'il était du devoir de l'association d'éclairer le public sur la parfaite légitimité de son activité. Il fallait, selon lui, une somme de 200.000 dollars pour combattre les « mauvaises influences » qui détournaient le pays du respect des principes fondamentaux de l'« américanisme ».

Dans cette même réunion, l'honorable Joseph W. Bailey, ancien sénateur, prononça un discours qui fut fort goûté des membres de l'association. Après avoir hautement affirmé le principe de la propriété individuelle et condamné le développement du socialisme, après avoir jeté l'anathème aux instituteurs et aux professeurs attachés à cette doctrine, il s'éleva, dans une fougueuse diatribe, contre l'intervention du gouvernement américain en matière de spéculation illicite. Il attaqua particulièrement ses diverses commissions (7). Parlant de la *Federal Trade Commission*, il s'écria ironiquement :

« ...C'est le tribunal que le président Wilson sauva comme la « cour suprême du commerce », et c'est des juges de paix qu'il choisit pour juges de cette cour suprême » (Rires et applaudissements) (8).

« ...Le vice inhérent au système de gouvernement par les commissions est, dans l'espèce, grandement aggravé par le caractère des commissaires. Puisque ces commissions avaient été créées pour régler les

(6) *Ibid.* pp. 16-17.

(7) *Ibid.* pp. 39-51.

(8) *Ibid.* p. 48.

affaires du pays, il semble qu'on eût dû y nommer des hommes d'affaires : mais on l'a fait rarement. Ce sont des avocats et des journalistes, des instituteurs et des politiciens qui ont été généralement choisis. C'est un fait que les commissaires, dans leur ensemble, sont des individus qui n'ont aucune expérience des affaires et qui seraient incapables de diriger une entreprise de quelque ampleur, s'il leur advenait d'en hériter une. » (Rires et applaudissements) (9).

Parmi les résolutions votées à cette réunion, il faut citer notamment la proposition XII, sur l'abolition du contrôle de l'industrie et du commerce par le gouvernement, qui fut adoptée à l'unanimité (10).

Lors de la réunion suivante, M. James E. Emery, *general counsel* de la *National Association of Manufacturers*, prononça un discours sur les relations du gouvernement et de l'industrie. M. Emery nota, entre autres, avec une certaine inquiétude, le grand nombre de propositions de lois déposées devant le Congrès fédéral et susceptibles, s'il les votait, de gêner la vie des affaires (11). Critiquant ensuite le caractère du législateur fédéral, il fit remarquer que la plupart des parlementaires qui avaient appuyé le *Clayton Act* étaient des individus originaires de contrées peu développées au point de vue industriel, et ignorant tout de l'organisation commerciale américaine.

(9) *Ibid.* p. 49.

(10) *Ibid.* pp. 73-74.

(11) *Twentieth annual meeting of the National lumber manufacturers' association...* Chicago, 1922, pp. 62-70.

A la 18^e réunion annuelle de la même association, M. Keith, président du comité des relations de l'association avec le gouvernement, prononça un discours où il condamnait la réglementation gouvernementale de l'industrie et du commerce et proposait un amendement aux lois contre les *trusts* (le *Sherman Act*, le *Federal Trade Commission Act* et le *Clayton Act*). Ces lois, selon lui, auraient dû spécifier exactement les pratiques interdites et ne frapper que celles susceptibles de nuire au public. Quant à leur application, elle devrait relever exclusivement de la compétence des cours fédérales et du département de la justice (12).

Toutes ces critiques dirigées contre l'activité de la *Federal Trade Commission* et, plus généralement, contre toute intervention du gouvernement dans la vie des affaires, n'ont pas empêché le Président Coolidge d'adresser à cette association la dépêche suivante :

« A l'occasion de la vingt-deuxième réunion de la *National Lumber Manufacturers Association*, je voudrais féliciter cette grande organisation pour ses efforts vers le développement du bien-être public. Il n'y a pas de problème plus important pour la nation que celui qui consiste à fournir des maisons au peuple et c'est à votre industrie qu'incombe la plus grande partie de cette œuvre de logement. J'ai entière confiance dans l'aptitude et la bonne volonté

(12) *Eighteenth annual meeting of the national lumber manufacturers association...* Chicago, 1920, pp. 40-54.

des fabricants de bois de charpente américains à être à la hauteur de cette tâche. » (13)

On voit dans quelle situation délicate ces paroles du chef du gouvernement plaçaient la *Federal Trade Commission*. Et pourtant, une brève lecture des rapports qui ont clos son enquête permet aisément de se rendre compte que les griefs, qu'elle invoquait pour blâmer l'activité des associations de fabricants de bois de charpente, étaient très fondés. Leur fureur contre la Commission tient précisément à ce qu'elles se sont senties dévoilées. Leurs critiques ne sauraient donc être prises en considération. Mais il serait souhaitable que la Commission ne fut pas entravée dans son œuvre par des interventions maladroites des hauts fonctionnaires du gouvernement, qui ont prêté serment de faire respecter la Constitution et d'appliquer les lois.

Parmi les critiques adressées à la Commission par les *trade associations* américaines, il faut citer également celle formulée par M. McLaurin, président de l'*American Wholesale Grocers' Association*. « Nous avons analysé dans notre chapitre IV une affaire de boycottage dont s'était rendue coupable la *Wholesale Grocers' Association of El Paso* (14). Cette association fut l'objet d'une ordonnance lui interdisant de continuer sa campagne contre une maison de gros qui avait été créée par un détaillant très important,

(13) *Twenty-second annual convention of the national lumber manufacturers association*, Chicago, 1924, p. 4.

(14) *Wholesale Grocers' Association of El Paso et al., v. Federal Trade Commission*, 3 F. T. C. D. 109.

dans le but d'obtenir ses fournitures meilleur marché. La décision de la Commission fut frappée d'appel et confirmée par la cour de circuit d'appel (15).

L'*American Wholesale Grocers' Association*, à laquelle était affiliée la *Wholesale Grocers' Association of El Paso*, assista sans plaisir à cette intervention. M. McLaurin, son président, entreprit alors une vigoureuse campagne contre la Commission. Dans le *Journal of Commerce* du 6 décembre 1924, nous relevons le compte rendu suivant :

« Le président McLaurin, de l'*American Wholesale Grocers' Association*, continue de lancer des bordées contre la *Federal Trade Commission*, tout comme il l'a fait dans son discours prononcé à Atlantic City. Plusieurs pamphlets ont été émis par son bureau. Le dernier, publié mercredi, est rédigé dans les termes suivants :

« La *Federal Trade Commission* constitue un échec (*failure*). Elle n'a pas simplement manqué de réaliser le bien espéré par ses partisans, mais elle a été la source d'un mal réel. La fraude condamnée par la Commission l'aurait pu être par les cours, plus rapidement, à moins de frais et plus effectivement. »

« Les affaires sont des crimes, dit pratiquement la *Federal Trade Commission* ; les affaires sont une profession (16), dit M. le Juge Brandeis, dans l'in-

(15) *Wholesale Grocers' Association of El Paso v. Federal Trade Commission*, 277 Fed. 657.

(16) Le mot « profession » est ici employé dans son sens anglais, qui signifie plutôt « profession libérale » que métier.

téressant livre qu'il a écrit avant sa nomination à la cour suprême. Nous sommes d'accord avec ce juge éminent. »

« Les *exclusive agency contracts* sont déloyaux, dit la Commission ; mais loyaux, dit la cour, aux fabricants, aux marchands et au public. »

« Les expéditions ayant pour but de fouiller dans les affaires des particuliers sont justifiées, dit la Commission, mais la cour suprême les condamne. »

« Les contrats de location de pompes à essence, stipulant que l'essence du propriétaire doit y être employée, constituent des pratiques déloyales de concurrence, selon la Commission ; mais, selon la cour suprême, la Commission n'a pas le droit d'abaisser les concurrents à un niveau commun. »

« La Commission dépose des plaintes contre les fabricants qui imposent des prix de revente et refusent de traiter avec ceux qui ne se conforment pas aux principes économiques qu'on croit bien établis ; mais la cour suprême dit que c'est un droit, reconnu depuis longtemps, pour un marchand engagé dans les affaires privées, d'agir en toute indépendance, pour choisir les parties avec lesquelles il traite. »

« Nous pouvons citer encore des exemples de différends entre la Commission et les cours. Qu'il nous suffise de dire que la Commission n'a été soutenue par la cour suprême des Etats-Unis dans aucun cas, sauf exception peut-être pour le *Beech-Nut Case*, où justice aurait pu être obtenue plus facilement et plus vite, si l'on s'était adressé aux cours plutôt qu'à la Commission. Bien que le *Beech-Nut Case* constitue une

exception possible, ce cas a été décidé par un vote de cinq voix contre quatre, et le même résultat aurait pu être obtenu par un procès intenté par l'*Attorney General* dans le but d'appliquer l'*anti-trust law*. »

Si l'on interprète cette critique à la lumière des faits qui ont fondé la décision de la *Federal Trade Commission*, elle perd beaucoup de sa force. Elle ne nous paraît ni désintéressée, ni scientifique. Son langage même lui imprime une caractère marqué de parti pris. C'est ainsi, notamment, que M. McLaurin a pris soin de ne citer que les cas où les décisions de la Commission ont été infirmées ; ce qui n'est pas le fait d'une critique impartiale. Il est de plus erroné d'affirmer qu'à l'exception *possible* du *Beech-Nut Case*, toutes les décisions de la Commission frappées d'appel devant la cour suprême y ont été infirmées. Car, en 1922, c'est-à-dire bien avant que M. McLaurin ait rédigé son pamphlet la décision rendue par la *Federal Trade Commission*, à l'occasion du *Winsted Hosiery Case*, fut confirmée par la cour suprême (17). Le *Beech-Nut Case*, d'autre part, ne constitue pas seulement une exception *possible*, comme le déclare M. McLaurin, mais une exception véritable.

Le *Journal of Commerce* du 6 décembre 1924 donne le compte rendu suivant d'un interview de M. Charles Wesley Dunn, conseiller de l'*American Specialty Manufacturers' Association* :

« Des mesures définitives sont en préparation dans

(17) *Winsted Hosiery Company v. Federal Trade Commission*, 258 U. S. 483.

les milieux du commerce d'épicerie, ainsi que dans d'autres branches du commerce, au sujet du prochain amendement au *Federal Trade Commission Act*, qui sera adopté sans doute lors de la première session du nouveau Congrès, et, peut-être même, pendant la présente session. Les intéressés ont tenu des conférences et d'autres sessions sont prévues sous peu, afin de tenter la conciliation des divers intérêts en un projet de loi qui ferait de la Commission une œuvre utile, au lieu qu'elle soit encombrante et malfaisante. »

« L'un de ceux qui travaillent le plus activement à la rédaction de cet amendement est M. Ch. W. Dunn, conseiller de l'*American Specialty Manufacturers' Association*. C'est lui qui prépare les grandes lignes du projet préliminaire. »

« Comme vous le savez, a dit hier M. Dunn à un représentant du *Journal of Commerce*, notre association a étudié attentivement la question et a soutenu l'amendement à apporter au *Federal Trade Commission Act*, cela depuis plusieurs années. Dans ce but, nous avons recherché l'aide des membres de la Commission elle-même; mais, ce qu'il importe actuellement de noter, c'est que nous nous efforçons tous de résoudre ce vaste problème dans un esprit d'amitié et d'entr'aide. C'est afin de développer cet esprit, de pouvoir procéder à des enquêtes et d'obtenir l'opinion des intéressés, que nous avons retardé une proposition de loi concrète. Nous ne voulons pas agir prématurément, sans une enquête approfondie et sans réflexion. »

« Plusieurs questions de pure technique sont en-

gagées par cette modification de la loi. J'ajouterai que nous en avons discuté assez longuement avec le secrétaire du commerce Hoover. Il est favorable, en principe, à un changement qui s'impose ; en fait, il a proposé un amendement précis. Notre association recommande depuis des années des changements aptes à sonder l'opinion publique sur l'opportunité de cette proposition. »

« L'an dernier, dans un discours à Minnéapolis, j'ai passé soigneusement en revue toute l'histoire administrative de la Commission et essayé de préciser la valeur des applications pratiques et possibles de la loi. Nous avons collaboré activement au premier projet des membres du Congrès, Messrs. Covington et Williams, qui ont accepté de présenter notre projet d'amendement. »

« Nous ne saurions raisonnablement récuser dans cette loi la vigoureuse déclaration proclamant l'illégalité des méthodes déloyales de concurrence dans le commerce entre états. Il est bien préférable de les prévenir par une procédure et des règlements d'ordre administratif que de les classer et les punir comme crimes. Nous avons lutté dans ce but et l'avons atteint lorsque la loi est passée devant le Congrès. Notre but était d'enlever à cette loi tout caractère criminel et de la rendre purement administrative et préventive. »

« La Commission a rendu un très important et très utile service au public, en empêchant l'emploi de moyens frauduleux dans le commerce entre les états. Ceci ressort nettement de ses travaux et nous le savons ici même par notre propre expérience. »

« Nous désirerions réformer la politique et les méthodes administratives de la Commission ; cela n'est possible qu'en amendant les articles de la loi visant son administration, en s'assurant un personnel d'une plus grande valeur et en développant un meilleur état d'esprit chez les membres de la Commission. Se déclarer partisan de sa disparition complète n'aboutirait qu'à détruire le but que nous poursuivons. Nous devons procéder à cet amendement avec calme, sûreté et réflexion. Nous ne pouvons espérer obtenir une réforme complète en une seule fois. Nous avons plutôt l'intention de commencer par divers amendements fondamentaux, qui s'adresseraient à la raison et au sens instinctif de justice de tout homme normal. Ayant réussi dans ces premiers efforts, nous pourrions avancer pas à pas vers le résultat définitif. »

« Nous espérons pouvoir présenter notre projet d'amendement dans le courant de la semaine prochaine ou peu après. »

La critique très modérée de M. Dunn forme l'introduction d'un projet de loi ayant pour but de modifier le *Federal Trade Commission Act*. Malheureusement, nous n'avons pas ce projet entre les mains et ne pouvons donc pas l'analyser ici. Les remarques de M. Dunn, néanmoins, sont assez caractéristiques d'un mouvement qui s'esquisse actuellement dans le sens d'une réforme de la *Federal Trade Commission*, par voie d'amendement à la loi qui l'a organisée. Ce mouvement puise sa source chez les hommes d'affaires américains et particulièrement chez les dirigeants des *trade associations*. Celles-ci, évidem-

ment, ont été très mécontentes des décisions de la Commission, qui, nous l'avons noté dans notre chapitre IV, ont entravé leur activité, malfaisante à la fois pour le public et pour les firmes concurrentes.

Il est vrai que certaines de ces associations ont accompli un effort méritoire pour purger leur domaine d'activité des pratiques déloyales qui portaient atteinte à la liberté du commerce (18). Elles ne constituent encore, malheureusement, qu'une exception. Aussi serait-il dangereux d'abandonner à leur initiative, par une mesure générale, le soin d'assainir le commerce et l'industrie. Il serait peu prudent, par exemple, de laisser fonctionner à l'abri de tout contrôle une association comme la *Wholesale Grocers' Association of El Paso* ou les *trade associations* de l'industrie du bois. Les enquêtes de la Commission ont, en effet, suffisamment démontré combien mince était leur souci de l'intérêt public.

D'ailleurs, l'intervention de la Commission en cette matière n'empêche pas les associations d'essayer de purger le commerce des pratiques nuisibles. Il nous semble, au contraire qu'une collaboration étroite entre la Commission et les hommes d'affaires serait

(18) Voir *Trade association activities*, document du département du commerce américain, pp. 95-115; FRANKLIN D. JONES, *Trade association activities and the law*, pp. 34 et s.; H. M. DAUGHERTY, *Legitimate activities of trade associations*, *Domestic Engineering*, vol. 98, pp. 359 et s.; ARTHUR J. EDDY, *The new competition*; HERBERT C. HOOVER, *Legitimate trade association work is vital and should be encouraged*, *Coal Age*, vol. 21, pp. 665 et s.; C. F. HUGHES, *In defense of the trade association*, *Annalist*, vol. 17, p. 736; G. H. MANTAGUE, *How trade associations may keep within the law*, *Printers' Ink*, vol. 118, p. 61; SAMUEL UNTERMYER, *Honest and dishonest trade associations*.

susceptible de produire les meilleurs effets. Et l'action de la Commission, qui tend à relever le niveau moral du monde du commerce, contribue à faire surgir des initiatives privées, qui faciliteront sa tâche d'assainissement des milieux économiques américains. Enfin, l'institution des *trade practice submittals* tend à associer de plus en plus les confédérations d'entreprises à l'œuvre de la Commission, de sorte qu'elles seraient les premières à souffrir d'une atteinte portée à ses pouvoirs.

C'est surtout par dépit de voir dévoiler et publier leurs opérations les plus secrètes que les *trade associations* américaines se sont attaquées aussi violemment à la *Federal Trade Commission*, et ont essayé de faire modifier les principes qui dominent son organisation. C'est, d'ailleurs, l'intérêt personnel qui a généralement dicté la plupart des vibrantes diatribes que nous avons citées. Elles invoquent la liberté du commerce et de la concurrence, les principes permanents de l'organisation économique et sociale, le dogme de l'« américanisme » (19) et l'apti-

(19) Le terme d'*américanisme* est né en 1917 au moment de l'entrée en guerre de l'Amérique. Ce terme désignait, à l'origine, l'ensemble des idées et mouvements à caractère patriotique. On l'associait souvent au terme 100 % *Americans* qui désignait les personnes dont le patriotisme n'était pas douteux, par opposition à certains *German-Americans* (Germano-Américains) qui étaient censés être 50 % américains et 50 % allemands. Après la guerre, le terme d'*américanisme* s'est appliqué plutôt aux mouvements et aux idées qui combattent activement les tendances « subversives » et, par conséquent, *un-american*. Les « américains 100 % » avaient, en effet, entrepris à cette époque une campagne vigoureuse contre les « rouges ». Aujourd'hui, le terme d'*américanisme* indique, pour certains industriels et commerçants, l'ensemble des

tude des hommes d'affaires à assainir le commerce eux-mêmes. Elles sont en réalité l'expression d'un individualisme outrancier ; il se cache derrière les protestations d'américanisme le désir d'échapper à tout contrôle gouvernemental, et derrière leur volonté d'assainir le commerce, celle de boycotter les concurrents « indésirables » ou « illégitimes » et d'imposer d'onéreux escomptes aux sociétés antipathiques.

Mais, en réalité, il est douteux que les *trade associations* américaines aient tant d'intérêt à faire supprimer ou réformer la *Federal Trade Commission*. Sans doute, leur intérêt immédiat est-il de pouvoir abuser, en toute liberté, de l'indulgence gouvernementale. Mais, ce serait, de leur part, le fait d'un bien grand aveuglement que de croire qu'elles pourraient profiter, sans mesure, de leur liberté, constituer des monopoles, écraser leurs concurrents et rançonner le consommateur, sans qu'une réaction vienne mettre un terme à leurs errements. Le public, lassé de ces exactions, finirait tôt ou tard par obliger le législateur à intervenir avec la dernière rigueur. Ou bien, il agirait lui-même, en balayant dans une révolution toute cette ploutocratie enrichie de ses dépouilles. L'intelligente activité de la *Federal Trade Commission* tend, au contraire, à éviter des à-coup regrettables dans l'évolution qui conduit pacifiquement à l'assainissement définitif du monde des affaires. Elle

principes économiques, politiques et sociaux qui dominaient l'organisation américaine avant l'adoption du *Sherman Act*. Pour certains libéraux il est tout simplement synonyme de réaction.

préfère ne point donner une solution immédiate au problème de la réorganisation du commerce et éviter de heurter de front les intérêts, souvent respectables, des industriels et commerçants. Mais ceux-ci doivent se persuader de l'intérêt au moins médiat qu'ils ont à subir le contrôle d'une commission qui les préserve de l'inévitable tendance à abuser d'un régime de trop grande liberté. Ils éviteront par là les pires catastrophes et, une fois leur activité régularisée, n'éprouveront même plus le désir de critiquer une institution qui n'aura plus l'occasion de les combattre.

Une critique d'un ordre tout différent a été présentée, en même temps qu'un savant projet de réforme, par M. Gerard C. Henderson, dans son remarquable ouvrage, *The Federal Trade Commission*. La science et l'impartialité de l'auteur confèrent une grande force à ses observations que nous allons analyser.

M. Henderson commence par affirmer que, si la Commission prête le flanc à quelques critiques, c'est pour des questions de détail, mais que son principe créateur n'en est pas moins inébranlable. Il ajoute qu'elle est à même de rendre les plus grands services au monde des affaires, et même au pays tout entier (20).

Selon lui, le plus difficile pour elle est de rester impartiale dans les affaires contentieuses où elle est appelée à statuer. C'est qu'en effet il s'agit d'une juridiction qui, à l'encontre des principes fondamen-

(20) GERARD C. HENDERSON, *The Federal Trade Commission*, New Haven, 1924, pp. 327-342.

taux de toute procédure, joue, à la fois, dans les procès, les rôles de plaignante et de juge. Toutefois, l'impartialité, même dans ces conditions, paraît une chose possible; mais elle est une question de personnes. Or, de l'avis de M. Henderson, il est à peu près inconcevable qu'un gouvernement, payant avec parcimonie des employés qui sont le jouet des bouleversements politiques, puisse placer dans ses services des espèces de « surhommes », à l'abri de toute influence et, notamment, de la tentation d'abuser de la souplesse des règles d'une procédure trop peu formaliste. Les fonctionnaires d'un gouvernement, étant, par essence, des individus de capacité moyenne, leur activité doit être enserrée et dirigée par une réglementation rigoureuse.

M. Henderson déduit de ces observations que la première tâche qui s'impose au législateur est la réforme de la procédure de la Commission. Il propose lui-même les modifications suivantes :

1° Ce sont les examinateurs auxquels la Commission a confié le soin de procéder aux enquêtes sur les affaires contentieuses qu'elle est appelée à trancher, qui devraient rédiger eux-mêmes le texte de leurs conclusions sur ces enquêtes. Actuellement, constate M. Henderson, dans un très grand nombre de cas, l'enquêteur, pour économiser l'effort personnel, se contente de s'appropriier et de signer le projet de conclusion (*findings*) écrit par l'avocat de la poursuite. Le juge fédéral Amidon, dans son arrêt du 8 janvier 1923, sur l'affaire du *Great Northern Railway*, avait déjà signalé, en termes saisissants, les

inconvenients de cette pratique également usitée devant les cours de justice, spécialement en matière d'*injunction*, et qui amène le magistrat, au lieu de rédiger lui-même son ordonnance, à la laisser préparer par l'avocat de la partie à laquelle il donne gain de cause.

2° Les examinateurs chargés de procéder aux enquêtes ne doivent pas être choisis parmi les employés de la Commission qui ont déjà travaillé à l'élaboration des « plaintes », et ont eu aussi à se prononcer sur la question préliminaire de savoir, si, dans l'espèce, la procédure contentieuse devait être ou non engagée.

3° Le *Federal Trade Commission Act* devrait être amendé pour substituer, à l'engagement de procédures contentieuses par la voie d'une « plainte » de la Commission, l'ouverture de l'instance par un *interlocutory order*, ou une citation adressée aux personnes mises en cause et décrivant avec une suffisante précision les pratiques commerciales qui leur sont reprochées. D'après cette procédure amendée, jour serait ensuite fixé pour l'audience, à laquelle seraient admises à comparaître, non seulement les personnes incriminées, mais aussi toutes les autres personnes intéressées, telles que, par exemple, les concurrents lésés par les pratiques incriminées. La Commission, soit par elle-même, soit par l'intermédiaire d'enquêteurs ou examinateurs, entendrait la cause impartialement, sans marquer un intérêt pour l'attaque ou la défense. Si l'avocat de la Commission intervenait à l'audience, ce ne serait pas en vue

de soutenir ou de combattre la « plainte », mais simplement pour assurer que les faits seront pleinement prouvés et permettre d'obtenir des témoignages impartiaux. « La Commission, dit-il, garderait ainsi, en fait aussi bien qu'en la forme, l'impartialité désintéressée si essentielle à un tribunal administratif. »

En dehors de ces garanties de justice impartiale, M. Henderson voudrait, par une réforme du *Federal Trade Commission Act*, atteindre trois résultats complémentaires :

a) Satisfaire les justes doléances du monde des affaires « contre l'injustice d'une « plainte » formelle émise par un tribunal gouvernemental, accusant publiquement de graves délits des citoyens de bonne renommée, et basée simplement sur la croyance provisoire que les accusations portées peuvent être vraies ». « La plainte, dit M. Henderson, est communiquée aux journaux et attire naturellement beaucoup d'attention. Quelques mois plus tard, elle est repoussée ou abandonnée; mais le dommage à la réputation du défendeur est déjà réalisé. » C'est là un péril qu'il est désirable de conjurer.

b) Réagir contre la tendance naturelle des avocats de la Commission à poursuivre jusqu'au bout les affaires qui leur ont été confiées et à imposer ainsi des frais inutiles. « Trop souvent, déclare M. Henderson, l'affaire engagée devient purement académique (*moot*). La pratique incriminée peut, par exemple, avoir été abandonnée sans aucune intention de la reprendre. Malgré cela, la lourde machi-

nerie de la Commission continue inexorablement... Quand l'ordonnance finale est émise, il peut arriver que ce soit pour ordonner au défendeur de se désister d'une méthode ou d'une pratique qu'il a abandonnée depuis des mois ou même depuis des années.» Ce résultat serait évité, pense M. Henderson, si les concurrents lésés étaient reconnus comme parties officielles à l'instance et assujetties à l'obligation de rapporter les preuves à l'appui de leurs plaintes. Ce seraient eux qui seraient alors les premiers à requérir l'interruption d'un procès ne portant plus que sur une question d'intérêt théorique. Il suffirait, dit-il, de réserver à la Commission le droit, dans des cas exceptionnels, de maintenir l'affaire au rôle, même malgré le désistement des plaignants, pour la mettre en état de défendre finalement l'intérêt public en toutes circonstances.

c) Assurer aux concurrents lésés le plus large contrôle sur la marche des procédures contentieuses en les autorisant, et même en les poussant à y jouer le rôle de demandeur. Même sans un amendement au statut, il semble à M. Henderson que la Commission pourrait par un changement de ses règles donner un commencement de réalisation à cette réforme sous le couvert de la section 5 du texte actuel du *Federal Trade Commission Act*. « Le texte n'est pas très explicite, constate-t-il, mais il ne paraît point y avoir de raison de douter qu'il permette une intervention comme partie plaignante, aussi bien qu'une intervention comme partie défenderesse. En pratique, la disposition est restée lettre morte; mais je

ne vois pas de raison pour qu'elle ne puisse être mise en usage effectif. » Mais il voudrait aller plus loin; et, sous le bénéfice de quelques mesures contre le risque de poursuites téméraires et abusives, donner aux concurrents lésés la faculté de se constituer directement et initialement demandeurs à l'instance litigieuse.

4° La Commission pourrait, sans qu'aucune modification soit apportée à son organisation, améliorer le caractère de ses conclusions (*findings*).

On peut leur reprocher, en effet, d'être trop juridiques, trop formalistes. Elles devraient être rédigées, à la manière des arrêts des cours anglaises et américaines, d'une façon plus narrative et plus descriptive et ne pas contenir seulement de savantes formules de droit insusceptibles de donner une idée exacte, ni des pratiques condamnées, ni du développement historique de l'affaire en cause.

Pareille réforme présenterait, de l'avis de M. Henderson, les avantages suivants :

a) La valeur juridique des décisions de la Commission serait de beaucoup améliorée.

b) Il en serait de même pour leur valeur documentaire.

c) Pareilles décisions procureraient aux avocats des instruments beaucoup plus précieux pour leurs consultations et leurs plaidoiries.

d) Elles jouiraient d'une plus grande autorité auprès des cours fédérales.

5° La Commission devrait choisir plus soigneusement les cas pour lesquels un jugement lui paraît

nécessaire. Elle intervient actuellement dans un trop grand nombre d'affaires et sa procédure en est naturellement ralentie.

M. Henderson conclut en déclarant que la Commission est à même de rendre d'importants services au public, mais que seule l'adoption des diverses modifications qu'il suggère lui permettra de réaliser pleinement les espoirs fondés sur elle par le législateur de 1914.

Les critiques de M. Henderson sont pleines d'intérêt. Ses suggestions pourraient facilement être adoptées et dans des conditions garantissant que les avantages qu'il y attache soient complètement acquis. Mais il est permis de se demander si la médaille n'aurait pas de revers et si certains inconvénients n'en viendraient pas contrebalancer les résultats. Et d'abord, si le plaignant intervenait personnellement au procès et apportait la preuve de ses affirmations, il perdrait les avantages que lui assure son incognito. Il ne serait plus à l'abri de représailles possibles de la part du défendeur et, en tout cas, le procès pourrait lui revenir fort cher, comme d'ailleurs aux autres parties intéressées, alors que la Commission, qui n'aurait plus à procéder à de coûteuses recherches de preuve, verrait ses charges financières très allégées. Pareil renversement de la situation serait peu conforme au caractère d'organisme administratif de la Commission.

Il est, en tout cas, permis de supposer que ces modifications aboutiraient à une réduction sensible du nombre des plaintes. Sans doute est-il bon que la

Commission ne soit pas débordée dans son travail, mais il est plus nécessaire encore que personne n'hésite à s'adresser à elle pour poursuivre les pratiques commerciales déloyales. L'effacement du dénonciateur et les frais peu élevés mis à sa charge par son intervention constituent donc, dans une large mesure, la garantie de l'efficacité de l'œuvre de la Commission.

En outre, l'adoption des suggestions de M. Henderson contribuerait, vraiment, à modifier, d'une façon peut-être regrettable, le caractère de la Commission. Elles tendent, en effet, à lui faire perdre son caractère de commission administrative pour lui conférer celui d'une juridiction d'équité. Or, l'expérience malheureuse de l'application du Sherman Act par les cours de justice permet de mettre en doute leur aptitude à résoudre les problèmes d'ordre économique. La procédure de droit commun nous semble, et l'expérience est là pour le démontrer, inapte à fournir au juge tous les éléments si complexes nécessaires à la solution des questions relatives à l'organisation du commerce et de l'industrie. Et, si la procédure actuelle de la Commission n'est pas à l'abri de toute critique, ce n'est pas dans sa soumission aux principes du « droit commun » que l'on trouvera le remède à ses défauts.

Nous avons insisté, d'autre part, sur l'importance fondamentale de la publicité qui accompagne les décisions de la Commission et sur l'influence morale exercée par cet organe de police commerciale. Or, si on l'assimile à une simple tribunal, ne risque-t-elle

pas de perdre une partie du prestige que lui confère aux yeux du public son caractère de commission gouvernementale ? Ses décisions, ses condamnations apparaissent aux Américains comme émanant directement du pouvoir exécutif. Cela leur assure une grande force, dans un pays imbu du respect de l'autorité. Au moins faudrait-il, si l'on réduit la Commission à jouer le rôle d'une simple cour de justice, pousser l'assimilation jusqu'au bout et conférer à ses décisions la force exécutoire des sentences judiciaires. Ne faudrait-il pas lui permettre également d'accorder des dommages-intérêts et d'infliger des amendes et autres sanctions ? Et, d'ailleurs, si l'on dote la Commission de ces diverses prérogatives, certaines des critiques formulées par M. Henderson tomberont d'elles-mêmes. Il déclare, dans son chapitre sur les pratiques trompeuses et malhonnêtes (*deceptive and dishonest practices*), que les parties lésées par elles ont, sous certaines conditions, plus d'intérêt à s'adresser aux cours fédérales qu'à la Commission, parce que les cours peuvent accorder des dommages intérêts, punir les coupables, et que l'état assure l'exécution de leurs décisions (21). La Commission, dit-il, ne jouit pas de ces avantages. C'est pour elle une source de faiblesse et pour M. Henderson la base de la majeure partie de ses critiques. Ces critiques perdront leur raison d'être, si l'on confère à la Commission les mêmes pouvoirs que ceux dont jouissent les tribunaux. Désormais, en

(21) *The Federal Trade Commission*, pp. 171-175, 227-244.

effet, les personnes lésées n'auront plus d'intérêt spécial à s'adresser aux cours fédérales.

C'est également à la procédure de la Commission que M. Henderson impute la partialité de ses décisions. Nous n'avons pas eu, comme lui, la possibilité de fouiller dans les archives de la F. T. C. et de faire la lumière sur le fonctionnement intime de ses rouages. Mais, nous ne croyons pas que les griefs précis qu'il formule contre ses *findings of fact* (conclusions), constituent une preuve suffisante du parti pris des commissaires (22). Sans doute, certaines de leurs conclusions n'ont-elles pas été rédigées avec l'exactitude scientifique qu'il était permis de souhaiter ; mais cela résulte bien plutôt, croyons-nous, de l'organisation de la Commission que de sa procédure. Nous avons déjà fait cette observation en ce qui concerne les décisions relatives aux *tieing contracts* et aux *contracts for exclusive dealing*. Leur défaut tient surtout à ce que la Commission n'a pas su utiliser son équipe d'économistes pour dégager les facteurs économiques de certains des problèmes qui lui avaient été soumis. Elle devrait faire un appel plus large aux lumières de ses spécialistes pour résoudre les questions d'ordre technique qui se posent à son attention. La suppression de la séparation arbitrairement établie entre ses sections juridiques et économiques, en développant l'intimité de leurs rapports, permettrait aux commissaires chargés de statuer dans les affaires contentieuses de posséder de meil-

(22) *The Federal Trade Commission*, pp. 105-163.

leurs instruments de décision. Cette réforme nous semble s'imposer bien davantage que le bouleversement des règles de procédure. Elle donnerait, croyons-nous, des résultats satisfaisants.

Il faut d'ailleurs distinguer soigneusement entre le parti pris et la sévérité. Nous ne croyons pas à la partialité de la Commission. Tout au plus peut-on l'accuser d'avoir poursuivi avec vigueur les infractions aux lois dont elle a spécialement la garde. Mais n'est-ce pas là une attitude obligatoire chez ceux qui sont chargés d'appliquer les lois ? Il n'y a pas de transaction possible avec leurs dispositions et l'application la plus stricte est la meilleure.

Il ne faut pas toutefois voir le mal là où il n'existe pas et poursuivre des infractions imaginaires. Or il est à craindre que la Commission ne soit parfois tombée dans ce travers. Mais, si son attitude prête à la critique, du moins est-elle très explicable. Lorsqu'on étudie certains de ses rapports, celui notamment qui concerne l'industrie de la viande, il est facile de se rendre compte de la difficulté de ses enquêtes. Commerçants et industriels américains ont usé des artifices les plus adroits, de toutes les ressources de leur fertile imagination d'hommes d'affaires, des expédients les plus habiles de leurs avocats, pour cacher leur activité criminelle sous les apparences les plus pacifiques. Quand ils n'y parvenaient pas, ils dressaient sans scrupule embûches et traquenards, usaient des plus puissantes influences pour paralyser l'œuvre de la Commission. Ainsi harcelée, celle-ci a fini par prendre la mentalité tracas-

sière propre aux policiers. Dans tout prévenu, elle a été tentée de voir un coupable, dans tout commerçant, un homme déloyal. Heureusement, si une sévérité excessive aboutit à des résultats injustes au point de vue individuel, elle a, en revanche, d'appréciables avantages, si l'on se place au point de vue de répression collective, en ce sens que la gravité du châtimement paralyse les instincts criminels.

Parmi les autres critiques adressées à la Commission, une des plus impressionnantes, et qui est d'ailleurs accompagnée de projets de réforme, émane d'un membre même de la Commission, M. le Commissaire Gaskill. Celui-ci expose, dans un rapport particulier adressé au président du sénat, ses critiques et ses suggestions. Les motifs de son intervention sont exposés dans les deux premiers paragraphes du rapport, qui sont assez intéressants pour que nous les citions *in extenso* :

« La *Federal Trade Commission* a présenté son rapport annuel pour l'année fiscale allant du 1^{er} juillet 1923 au 30 juin 1924. »

« Ce rapport ne présente pas au Congrès des questions qui paraissent être d'une importance primordiale..... Ces questions ont fait l'objet de fréquentes discussions tant au sein qu'en dehors de la Commission et mon expérience personnelle des quatre années pendant lesquelles j'ai eu le privilège d'en faire partie, a développé en moi, sur sa procédure et son fonctionnement, des convictions que la majorité ne partage pas. Ces vues et ces suggestions ont été incorporées à un projet qui a été soumis à la *Federal*

Trade Commission pour être inclus dans le rapport annuel ou présenté au Congrès en addition à ce rapport. La Commission a refusé de l'accepter et de permettre qu'il soit envoyé à l'« imprimerie publique » comme partie intégrante ou additionnelle du rapport annuel. C'est pourquoi, il me semble nécessaire ou du moins justifiable de soumettre au Congrès, qui est responsable de l'existence de cette assemblée, certaines objections qui, vraisemblablement, ne lui parviendraient pas officiellement, d'une autre manière » (23).

S'appuyant sur les statistiques dressées dans l'*Annual report of the Federal Trade Commission* de 1924, M. le Commissaire Gaskill démontre clairement que le grand accroissement du nombre de requêtes déposées devant la Commission, en vue de l'émission de plaintes, la place dans l'impossibilité matérielle d'accomplir en temps opportun la besogne qui lui incombe. Il en résulte, qu'à la fin de chaque année, il faut reporter à l'année suivante une quantité croissante d'affaires qui n'ont pu recevoir à temps une solution. De plus en plus, la Commission est débordée.

(23) Le Commissaire Gaskill a également exposé sa doctrine dans un discours prononcé à la 16^e réunion nationale de l'*American Specialty Manufacturers' Association*, et rapporté dans le *Journal of Commerce* du 21 novembre 1924. Il insiste ici encore sur la nécessité pour le monde des affaires de se réglementer lui-même et d'éviter ainsi l'ingérence du gouvernement fédéral. L'intervention de la *Federal Trade Commission* serait inutile si industriels et commerçants appliquaient les principes d'une morale plus élevée. Le même journal rapporte que le Commissaire Gaskill quitta la séance « bras-dessus bras-dessous » avec M. McLaurin, président de l'association, qui avait adressé à la Commission les critiques que nous avons analysées.

dée par sa tâche, ce qui constitue un grave péril, aussi bien pour les parties en cause, qu'au point de vue de l'intérêt public. Ce n'est pas d'ailleurs seulement le nombre des affaires qui augmente constamment, mais aussi leur ampleur et leur gravité.

La Commission, poursuit M. Gaskill, doit faire tous ses efforts pour venir à bout de sa tâche. Mais, si le gouvernement américain poursuit l'application de son programme de compressions budgétaires, la Commission, si pauvre déjà (24), se verra gênée plus encore par le point de vue pécuniaire. Le seul remède consistera à user de procédés plus perfectionnés et plus rapides qui lui permettent de ne pas être inférieure à sa tâche.

M. le Commissaire Gaskill propose à cet effet que deux modifications soient apportées à la procédure de la Commission :

1° « Si l'objet de la loi est atteint lorsqu'une méthode de concurrence a été jugée déloyale et que son emploi est abandonné, il ne semble pas qu'il y ait de raisons d'exiger une plainte, un jugement régulier et une ordonnance régulière de cessation pour chaque cas. Il devrait être possible que la Commission, lorsqu'il s'agit de faits non douteux qui constituent, selon son opinion, une méthode déloyale de concurrence, puisse s'entendre avec le ou les défendeurs pour son abandon; à condition que le défendeur reconnaisse les faits, accepte le jugement de la Commis-

(24) Le gouvernement fédéral actuel, sous l'impulsion de son chef, le Président Coolidge, a entrepris d'appliquer un programme de rigoureuse économie.

sion en droit, qu'il soit disposé à cesser cette pratique et de plus à convenir que, s'il en fait de nouveau usage, cette reconnaissance puisse être de nouveau utilisée contre lui à l'occasion de toute plainte émise ultérieurement de ce chef par la Commission. Cependant, il semble très douteux que la Commission ait le droit, d'après les « statuts » existants, d'adopter cette procédure. La Commission a essayé, il y a quelque temps, d'appliquer un règlement de ce genre au sujet des requêtes présentées en vue de provoquer l'émission de plaintes. Pendant la période d'observation expérimentale, on a constaté qu'un nombre très considérable de défendeurs, dans les cas ainsi traités, reconnaissaient les faits relevés contre eux, concédaient que la méthode de concurrence employée était mauvaise, se déclaraient disposés à y renoncer et, de plus, convenaient que leur déclaration pourrait être utilisée contre eux en cas de récidive. Il va de soi que, dans tous ces cas, la partie incriminée n'était, en aucune façon, obligée d'accepter cette méthode irrégulière de jugement, et qu'elle aurait pu, si elle l'avait jugé bon, insister pour qu'il fût procédé à une accusation régulière et qu'il lui soit laissé entière liberté de défendre sa position. Un certain nombre de personnes, à qui ceci fut suggéré, choisirent cette alternative et, dans ces espèces, une plainte régulière fut émise. Les expériences faites pendant cette période ont prouvé que la solution de cas de toutes sortes pouvait être sensiblement accélérée, tout en diminuant considérablement les dépenses engagées et

en assurant tout aussi efficacement l'abandon des méthodes déloyales de concurrence. »

« ... Il semble cependant que seul un amendement à la loi créatrice de la Commission fera disparaître le doute persistant sur ce point : la Commission peut-elle légalement renoncer à la procédure établie par les statuts et adopter une procédure de jugement par conférence toutes les fois que cela est possible ? »

« Je suis d'avis que, si l'on change la nature de la procédure de la Commission, la mise en accusation pour violation de la loi (Mr Gaskill désigne sans doute par là l'émission de la « plainte » qui est, en effet, une sorte de mise en accusation) soit transformée en une enquête en vue de rechercher si la loi a été violée ou non par les pratiques indiquées dans les circonstances et conditions données. Si la Commission reçoit le pouvoir, au lieu de mettre en accusation pour violation de la loi, de signifier aux parties mises en cause un avis régulier d'enquête, et ensuite, ou d'accepter leur acquiescement à une « stipulation » (c'est-à-dire une constatation officielle des faits d'un commun accord), ou de rendre une ordonnance couvrant les faits relevés par l'enquête, laquelle ordonnance pourra former, comme elle le fait actuellement, la base d'une révision judiciaire, je suis vraiment convaincu que la procédure de la Commission pourra être considérablement hâtée, ses frais diminués, les dommages qu'elle peut causer au monde des affaires amoindris, et la valeur des opérations de la Commission considérablement accrue. »,

2° « A la transformation de la méthode judiciaire régulière, pourra s'ajouter une modification des *trade practice submittals* ou conférences. Leur position irrégulière sera consolidée et elles deviendront le moyen le plus effectif de défense contre l'emploi des méthodes déloyales de concurrence. Actuellement, le *trade practice submittal* est un stratagème créé par la Commission, stratagème dont la faiblesse est indiquée par son titre même.... Il arrive fréquemment que les pratiques, dont l'industrie désire, de son propre mouvement, être débarrassée, sont telles qu'il est extrêmement difficile pour la Commission d'apporter des témoignages à l'appui de sa « plainte » émise contre ceux des violateurs du règlement commercial qui ont agi dans les limites des règles de droit commun relatives à la concurrence déloyale. Il en résulte que le splendide effort d'un groupement commercial pour faire progresser ses méthodes et pratiques peut être vaincu par l'action de deux ou trois membres ou d'une minorité, parce que l'opinion de la majorité se présente sous une forme telle ou a un objet tel, que la Commission ne peut s'en prévaloir au point de vue légal. »

« Néanmoins, le *trade practice submittal* contient le germe d'une collaboration effective et volontaire des hommes d'affaires pour le progrès de leurs propres méthodes et pratiques; c'est là la manifestation d'une maîtrise de soi assez noble pour qu'on l'approuve et qu'on l'encourage de toutes les façons possibles. Si la Commission était autorisée à entrer officiellement en conférence avec un tel groupement et si l'avis ex-

primé par ce groupement, représentant la plus grande partie d'une industrie, pouvait, après approbation de la *Federal Trade Commission*, constituer pour ainsi dire une loi commerciale, ce qui ferait preuve *prima facie* des règlements de concurrence loyale, tels qu'ils sont établis au sein de l'industrie et par elle, loi qu'un tribunal ferait exécuter en appuyant une ordonnance de la Commission contre une violation de cette loi, deux résultats de la plus grande valeur seraient immédiatement obtenus. L'idéal des méthodes et des pratiques commerciales serait exprimé par des groupements industriels encouragés à le faire à cause de la possibilité de mettre leurs idées à exécution, grâce à des organisations autorisées et officielles. Et si ce mouvement en avant était un acte volontaire des industriels, les efforts des agences gouvernementales se trouveraient nécessairement concentrées dans le cercle précis qui leur a été initialement assigné; c'est-à-dire que ces agences se borneraient à collaborer avec tout citoyen et à l'aider dans la mesure où le citoyen lui-même va de l'avant pour l'accomplissement de l'idéal commun. Il n'est pas nécessaire d'ajouter que cette reconnaissance du *trade practice submittal* réduirait grandement les interventions nécessaires dans des cas particuliers et tendrait à accélérer les poursuites et à réduire les frais. »

Les critiques de M. le Commissaire Gaskill nous paraissent parfaitement fondées. Elles s'appuient sur des statistiques dressées par la Commission qui démontrent nettement qu'elle est dans l'impossibilité

matérielle de suffire à sa tâche. Des réformes sont donc indispensables.

Il nous paraît notamment que la législation des *trade practice submittals* et la réforme qui consisterait à leur donner la même force que les arrêts et ordonnances de la Commission sont susceptibles de donner d'excellents résultats, sous réserve, bien entendu, de l'approbation par la Commission des décisions prises dans ces conférences.

De même, la Commission ferait bien d'adopter la première suggestion de M. Gaskill. Il n'y a pas d'inconvénient, en effet, à se passer d'une procédure formelle dans les cas où le défendeur admet les charges qui pèsent sur lui. Néanmoins, la même publicité doit accompagner les affaires ainsi réglées.

Pareilles simplifications dans le fonctionnement de la Commission s'imposent d'autant plus, qu'ainsi que le fait remarquer M. Gaskill, le gouvernement actuel est en pleine période d'économies. Le Président Coolidge a déclaré à maintes reprises que le gouvernement fédéral devait réduire ses dépenses, qu'il juge excessives. Le *Paris Times* (journal américain publié en anglais à Paris) du 7 juin 1925, nous apprend que le Président a ordonné une enquête destinée à déterminer le degré d'utilité d'une quarantaine de bureaux du gouvernement. L'on supprimerait ceux d'entre eux jugés « inutiles » ou l'on diminuerait leur budget et leurs attributions. Certains bureaux seraient fusionnés ou rattachés à d'autres départements du gouvernement. Au nombre des offices administratifs visés par

cette enquête se trouve évidemment la *Federal Trade Commission*.

Dans de nombreux discours, le Président a longuement insisté sur les avantages d'un gouvernement fonctionnant bien et à peu de frais (25). Il semble que le but profond de ce programme de compressions budgétaires soit le désir de réduire les impôts. Le Président Harding avait déjà essayé, par l'application du

(25) M. Coolidge a fort honnêtement appliqué à sa conduite personnelle ses principes politiques. Il a voulu donner, à la Maison Blanche, un exemple suggestif du régime d'économie qu'il préconise. Il offre des primes à ses domestiques et employés pour les économies qu'ils réalisent dans l'emploi des serviettes, du savon, du papier, de l'encre et des articles de bureau. Il veut en effet que la demeure du chef de l'état ne donne point l'exemple du gaspillage. C'est dans le même esprit qu'il a refusé à plusieurs reprises les trains spéciaux mis à sa disposition pour ses voyages, préférant réaliser des économies en voyageant comme un simple citoyen. Jusque dans ses dépenses personnelles, M. Coolidge a essayé de donner l'exemple de la plus stricte économie. Exception faite de l'achat relativement onéreux d'un cheval de bois perfectionné, mû par l'électricité, imitant les mouvements d'un cheval en chair et en os, et sur lequel il exécute ses exercices gymnastiques et soigne sa dyspepsie, le Président Coolidge a fait des efforts méritoires pour réduire ses dépenses. Il a été jusqu'à refuser des cadeaux coûteux offerts par ses amis. C'est ainsi que refusant un cadeau de cigares havanes de toute première qualité, M. Coolidge se déclarait partisan des cigares ordinaires à 10 cents la pièce. Il n'a pas non plus accepté un magnifique chapeau panama qui lui avait été offert, en alléguant que son ancien chapeau était suffisamment bon pour toute la saison.

Toutefois, cet exemple d'économie n'était pas fait précisément pour plaire aux commerçants. Le public, en effet, suivant l'exemple du chef du gouvernement, se mit à restreindre ses dépenses. Ce développement inattendu du goût de l'économie chez le peuple le plus gaspilleur de la terre fit tort au commerce. Les hommes d'affaires reprochèrent à M. Coolidge d'avoir contribué à rendre le peuple américain subitement économe. Justement inquiet d'avoir suscité le mécontentement de personnages aussi puissants, le Président consentit une transaction et, le cœur gros, se décida à acheter un chapeau de paille.

Mellon plan (plan de M. Mellon, secrétaire du trésor), de réduire sensiblement l'impôt sur le revenu. Le Congrès, à cette époque, était assez disposé à le diminuer, mais dans un autre sens que celui désiré par le gouvernement. Le Président Harding et M. Mellon préconisaient, en effet, une importante réduction des surtaxes payées par les titulaires de gros revenus. Le Congrès, au contraire, désirait dégrever les charges pesant sur les revenus modestes. Le projet du secrétaire du trésor, en dépit de la large publicité faite pour le placer sous un jour favorable, fut, après de longues discussions, tellement amendé par le Congrès, que la loi qu'il vota pour réduire les impôts pesant sur les petits revenus n'avait plus aucun rapport avec lui. M. Coolidge, à son tour, basa en partie sa campagne électorale de 1924 sur la promesse d'une réduction de l'impôt sur le revenu. Soucieux de la réaliser, le Président tenta de réduire les dépenses des administrations gouvernementales. Mais, il semble bien qu'il ne s'agisse là, pour lui, que d'un excellent prétexte commode pour paralyser l'activité des agences administratives nouvelles du gouvernement fédéral. Il est, en effet, d'avis que le gouvernement qu'il préside s'ingère un peu trop dans les affaires qui ne mettent en cause que des intérêts individuels. Dans un discours prononcé à l'occasion du *Memorial Day*, au cimetière national d'Arlington, où reposent les dépouilles mortelles des héroïques soldats et marins américains, le Président Coolidge, rapporte le *New York Herald*, critiqua les tendances centralisatrices actuelles de son gouverne-

ment. Il déclara que l'attitude de ceux qui attendent leur salut de l'action sociale, et non de leur initiative personnelle, n'était pas digne d'un citoyen américain. Selon lui, toute tendance réformatrice est prématurée; car il faut commencer par se perfectionner soi-même avant de songer à réformer la société. La tendance qu'ont les villes à chercher leur salut dans les états et les états à faire appel au gouvernement fédéral, se base, déclara-t-il, sur une foi nébuleuse en l'humanité.

M. Coolidge, défend donc chaleureusement le principe du fédéralisme contre celui de la centralisation. Son attitude n'est d'ailleurs nullement passive et il projette, dès maintenant, d'importantes réformes. Le *Paris Times* rapporte, à ce sujet, la nouvelle suivante :

« On dit que le Président Coolidge a l'intention de réorganiser trois agences importantes du gouvernement : la Commission des tarifs douaniers (*tariff commission*), la *Federal Trade Commission* et la Commission du commerce maritime (*shipping board*), afin de les mettre mieux en harmonie avec la politique de protectionnisme et de développement commercial défendue par le parti républicain. »

« A son avis, la Commission des tarifs douaniers n'a pas travaillé de façon satisfaisante, parce qu'elle comprend, en nombre égal, des partisans d'un protectionnisme intensif et des partisans de tarifs plus modérés. On pense que la nouvelle Commission sera composée de membres qui s'opposeront à toute révision tendant à une diminution des taxes actuelles. »

« Ce sera une chose relativement assez aisée à réaliser, tandis que la réorganisation de la *Federal Trade Commission*, dont les membres sont nommés dans des conditions déterminées et ne sont amovibles que « pour raison spécifiée », pourra causer quelques incidents. »

Avec ce programme d'économies et les tendances décentralisatrices du gouvernement américain actuel, il ne faudra donc pas s'étonner si des réformes viennent modifier l'organisation, la procédure et les pouvoirs de la *Federal Trade Commission* (26).

Nous ne saurions, évidemment, abandonner un terrain purement scientifique pour nous jeter dans la lice des discussions politiques. Toutefois, quelques observations sur la politique actuelle du gouverne-

(26) Au moment d'envoyer ce chapitre à l'imprimeur, nous apprenons par la *New Republic* du 3 juin 1925, que les sénateurs Borah et Norris se sont déclarés partisans de la suppression de la *Federal Trade Commission*. Ce même journal nous rapporte que, jusqu'à ces dernières semaines, la Commission était composée d'individus dont l'attitude à l'égard des opérations commerciales et surtout des grandes firmes (*big business*) était plutôt « soupçonneuse ». Le Président Coolidge est parvenu à rendre la Commission moins redoutable si bien que, dit le journal, les membres de sa minorité et les « progressistes » (*progressives*) se rendent compte qu'on est en train de saper ce rempart opposé par le gouvernement au débordement des intérêts égoïstes. Sans insister sur le commentaire, il ne subsiste pas moins de cette information que le Président a réussi à changer le personnel de la Commission de telle façon que sa majorité soit favorable à ses idées personnelles et aux intérêts des *trade associations*. Nous ne possédons malheureusement aucun document susceptible de nous renseigner avec précision sur la nature exacte de ces changements et le caractère des commissaires nouvellement nommés. Nous ne savons pas non plus, par quels moyens le Président est parvenu à ce résultat. Il est probable qu'il a su pousser certains commissaires à démissionner. L'avenir, en tout cas, nous apprendra l'effet de ces modifications.

ment américain s'imposent, en tant qu'elle est susceptible d'ébranler les bases de la Commission.

Et d'abord, il nous semble peu indiqué de poursuivre avec tant d'ardeur pareille campagne d'économies dans le pays qui, à l'heure présente, paraît être le plus riche du monde. Ce n'est pas, sans doute, une raison de gaspiller l'argent du trésor pour alimenter des administrations inutiles. A cet égard, une réorganisation des services publics s'impose de temps à autre pour les adapter constamment aux besoins de la société. Si c'est dans cet esprit que M. Coolidge a ordonné une enquête sur l'utilité des administrations gouvernementales, on ne peut que l'en louer. Mais, ce que l'on ne saurait admettre, c'est qu'il s'en serve pour voiler des intentions politiques qui, seules, pourraient expliquer la suppression de la *Federal Trade Commission* ou, du moins, la restriction de son budget et de ses attributions.

L'institution de cette Commission n'est point, en effet, le fruit du caprice d'un instant. Il a fallu les vingt-cinq années d'expériences qui ont suivi le vote du *Sherman Act* pour convaincre le législateur américain de la nécessité de la création d'une commission fédérale de police commerciale. Sa suppression rétablirait aux Etats-Unis le régime de concurrence effrénée, de spéculation illicite, et de toute puissance des *trusts*, dont a tant souffert l'Amérique de 1890 à 1914. Il faudrait qu'un état fût bien pauvre pour encourir pareil risque, dans le but de réaliser une insignifiante économie.

Mais, nous l'avons vu, le plan financier de M. Cool-

lidge masque des visées politiques. Son but profond est de libérer le commerce et l'industrie de toute ingérence gouvernementale. La *Federal Trade Commission* constitue le principal obstacle à sa réalisation. C'est pourquoi, le Président et certains parlementaires (27) envisagent sa suppression ou du moins une diminution sensible de ses pouvoirs. C'est là, nous semble-t-il, une conception fédéraliste qui se heurte aux faits et prétend remonter un courant centralisateur, dont la source est dans la guerre de Sécession. Soixante années de luttes incessantes entre partisans et adversaires du fédéralisme politique, économique et social verraient leur fruit annihilé par le triomphe éphémère d'un parti politique. Les législatures d'états ont démontré leur inaptitude à résoudre à elles seules, et par une action en ordre dispersé, les problèmes délicats soulevés par le développement économique de l'Amérique. Les décisions de la *Federal Trade Commission* montrent d'ailleurs assez combien l'intervention du législateur fédéral était indispensable en cette matière. Les *trade practice submitals* mettent également en évidence le besoin qu'éprouvent les commerçants et les industriels eux-mêmes d'une réglementation de leurs activités. Les enquêtes de la Commission qui ont abouti au vote du *Packers and Stockyards Act* et du *Grain Futures Act* ont permis au législateur d'aborder des problèmes pour la solution desquels il avait été, jusque-là, insuffisamment armé. Elle a joué également un rôle

(27) Notamment les sénateurs Borah et Norris. Voir *The New Republic* du 3 juin 1925, pp. 27-28.

capital dans la mobilisation économique de l'Amérique en vue de la guerre et dans la réglementation du commerce d'exportation.

L'importance de cette œuvre constitue la meilleure preuve de l'utilité de cet organe de police commerciale qu'est la *Federal Trade Commission*. Si certaines des critiques qui lui ont été adressées sont assez fondées, elles ne suffisent pas à la condamner. La brièveté de son existence explique quelques tâtonnements inévitables. Quoi qu'il en soit, le gouvernement américain actuel a le dessein de bouleverser et de paralyser la Commission, pour un vain prétexte d'économies, qui cache des tendances fédéralistes éphémères. L'avenir nous apprendra dans quelle mesure il lui sera donné de parvenir à cette fin et quelles en seront les conséquences.

Il est intéressant, pour terminer cette enquête, de rappeler que des représentants autorisés du monde des affaires ont eu assez de clairvoyance et de sincérité pour reconnaître que l'action de la *Federal Trade Commission* n'est pas contraire à leurs intérêts véritables. Dans un article très instructif sur la procédure contentieuse de la Commission, M. C. H. Claudy (28) démontre avec quelle conscience elle en a étudié les règles avant de les adopter définitivement. Selon lui, son impartialité n'a été nullement altérée par son double rôle de partie et de juge. Citant les paro-

(28) C. H. CLAUDY, *Watching the Federal Trade Commission Wheels Go Round*, dans *Printers' Ink*, 29 avril 1920. *Printers' Ink* est une revue hebdomadaire qui défend les intérêts des commerçants.

les d'un sénateur : « Si vous n'avez rien fait de ce qui vous est interdit, vous aurez le dessus. Devant la Commission, comme devant les cours, tout homme est innocent jusqu'à preuve du contraire », M. Claudy insiste sur le caractère vraiment équitable de la procédure de la Commission qui donne toute facilité au défendeur pour présenter ses moyens de preuve. Il attire, d'autre part, l'attention des hommes d'affaires sur les avantages d'une conduite loyale et affirme que les décisions de la Commission ont profité, en réalité, à ceux-là mêmes qu'elles frappaient. La *Federal Trade Commission*, conclut-il, n'est pas un organe de répression et de destruction; elle cherche à assainir le monde des affaires, pour le reconstruire sur des bases faites de loyauté et d'honnêteté.

M. James T. Young, le savant professeur de l'Université de Pensylvanie, dont nous avons si souvent cité l'ouvrage, — *The American Government and its Work*, — au cours de notre premier chapitre, prend également la défense de la Commission. Dans un article paru dans les *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, de septembre 1924, il insiste sur l'importance des *trade practice submittals* (29). Analysant brièvement « l'attitude générale de la Commission », il constate que la tâche qui lui a été imposée par le législateur rendait inévitable le froissement de certains intérêts individuels. Il ajoute que c'est à l'occasion de ses enquêtes qu'elle a été le plus vivement attaquée. Or, sur huit enquêtes en-

(29) JAMES T. YOUNG, *Sales Policies and the Federal Trade Commission*, dans les *Annals...*, septembre 1924, pp. 21-23.

treprises par elle en 1923, six avaient été ordonnées par le sénat et une par le Président. Ce n'est donc pas la Commission elle-même qui aurait dû être en but à ces attaques.

Nous nous bornons à présenter au lecteur ce bref tableau des vives controverses qui, aux Etats-Unis, ont mis aux prises partisans et détracteurs de la *Federal Trade Commission*. Nous nous gardons d'en tirer des conclusions qui, forcément imbuës des préjugés américains de leur auteur, seraient susceptibles d'influencer le jugement du lecteur européen. Nous appelons toutefois son attention sur le fait que les décisions contentieuses de la Commission ne constituent pas, loin de là, la partie la plus importante de son œuvre. Ses *trade practice submittals* et, surtout, l'aide précieuse qu'elle a apportée au législateur, dans l'élaboration des lois relatives à l'industrie et au commerce, constituent, à nos yeux, des initiatives remarquables. Les tâtonnements inévitables qui ont accompagné les premiers pas de la Commission ne doivent pas faire préjuger de l'avenir. Ce qui lui manque encore, c'est le concours du temps nécessaire au perfectionnement de ses techniques. Mais il est permis, dès maintenant, d'affirmer qu'elle a fortement contribué à modifier, dans le sens le plus heureux, la mentalité de l'homme d'affaires américain et que, dans l'ensemble, elle a répondu aux espoirs fondés sur elle par le législateur en 1914.

POST-SCRIPTUM

Les dernières modifications apportées au personnel et à la procédure de la Commission.

Le présent livre était déjà à l'impression lorsque des nouvelles reçues récemment d'Amérique nous ont appris que d'importantes modifications avaient été apportées à la procédure et au personnel de la *Federal Trade Commission*. Nous les résumons, pour compléter notre travail, en nous basant sur un article de M. George Soule, *Rules and Men — The Quarrel in the Federal Trade Commission*, paru dans le numéro du 24 juin 1925, de la revue hebdomadaire américaine *The New Republic*.

1° « Le Président Coolidge, dit l'auteur, par la nomination d'un nouveau Commissaire, a renversé la majorité, jusque-là démocrate, de la Commission, au profit du parti républicain. Cette nouvelle majorité est dominée par des hommes considérés communément comme « réactionnaires ». Le président de la Commission, Van Fleet, jadis juge, avait été nommé par Harding avec l'appui du sénateur Wat-

son, de l'Indiana, champion bien connu de la défense des intérêts lésés par la Commission. Le commissaire Humphrey, qui vient d'être nommé, est un *lame duck congressman* (membre du Congrès non réélu); il est, croit-on, favorable aux intérêts de l'industrie des bois de charpente du nord-ouest. »

2° « La Commission, telle qu'elle est maintenant constituée, a adopté de nouvelles règles de procédure qui restreignent ses moyens de publicité et apportent à ses pratiques d'autres changements approuvés par les chambres de commerce. »

3° « La minorité, composée de l'ancien président de la Commission Huston Thompson et du commissaire Nugent, a violemment protesté contre cette nouvelle réglementation. Violant une règle interdisant pareille publicité, ils ont, dans certains cas, publié leurs opinions dissidentes. »

4° « On a bien suggéré que les Commissaires de la minorité pouvaient, d'après la loi, être punis pour ces infractions, d'amendes n'excédant pas 5.000 dollars ou d'un an d'emprisonnement au plus. Pourtant, la majorité s'est, jusqu'à présent, discrètement abstenue d'entamer contre eux des poursuites criminelles. »

5° « La cour suprême des Etats-Unis, par une décision prise à l'unanimité, a refusé de recevoir une demande formulée par la Commission, conformément au système ancien, à l'occasion de certains documents et archives de l'*American Tobacco Company* et de la *Ligget and Myers Tobacco Company*. Il est à

remarquer que, dans beaucoup d'autres cas, les cours se sont prononcées contre la Commission. »

6° « La controverse est marquée par des déclarations des sénateurs Borah et Norris, appuyées par le sénateur Lafollette, et suivant lesquelles, dans ces conditions, la Commission est inutile et doit être abolie. »

La querelle soulevée par ces réformes est vive ; elle est même susceptible, selon M. Soule, de dégénérer en campagne politique.

Parmi les modifications apportées aux règles de procédure de la Commission, il en est une qui concerne le *board of review* : « C'était la coutume, déclare l'auteur du même article, que l'examineur chargé d'instruire une requête déposée en vue d'obtenir de la Commission l'émission d'une « plainte », informât la partie attaquée des accusations portées contre elle, et l'invitât à opposer ses moyens de preuve et à produire des témoignages, devant le *board of review*. La nouvelle réglementation donne, en outre, à l'inculpé la garantie d'être entendu lui-même au cours d'une instruction faite par le *board of review*... »

« L'objet de cette règle semble être de donner à l'inculpé la possibilité d'être entendu, avant l'émission d'une « plainte », par un organisme possédant plus d'autorité et de jugement qu'un examinateur subalterne. Il en résultera probablement une diminution du nombre des « plaintes » émises... La minorité (de la Commission) désapprouve cette règle, en se ba-

sant sur ce que le *board* pourrait être prévenu en faveur de l'inculpé, puisque les déclarations de ce dernier ne sont pas faites sous serment et que le plaignant n'a pas la faculté d'y répondre. Comme, d'autre part, les témoignages produits devant le *board* n'y sont pas relevés par écrit, les Commissaires eux-mêmes n'auraient pas des instruments suffisants pour passer en revue les recommandations du *board*. »

« Une autre règle ne fait que souligner une disposition de la loi. Elle déclare qu'il est de principe de ne pas prendre en considération les accusations relatives à des infractions ne donnant ouverture qu'à un débat privé sur des « torts » que les cours sont capables de redresser... La minorité prétend que ce principe a été appliqué dans le passé. Il y a, néanmoins, une divergence d'opinions sur l'interprétation du terme *public interest* (intérêt public). La majorité a, plus que la minorité, tendance à faire rejeter les accusations pour absence d'intérêt public. »

« Les changements les plus importants sont ceux qui visent la réglementation des affaires par voie de *stipulation* et la publicité des procès. Entre février et octobre 1923, la Commission, sous l'ancien régime, avait tenté une expérience. Après le rapport du *board of review* sur un procès, et l'examen de la cause par un des Commissaires, on ouvrit à l'inculpé l'alternative ou d'admettre les charges tout en promettant d'abandonner les pratiques incriminées ou d'être soumis à la procédure formelle. Quoique ce système eût été abandonné, la nouvelle majorité a adopté

une règle qui donne encore plus de force (à cette manière de régler les litiges). Elle déclare qu'il est de principe de régler les affaires au moyen de *stipulations* dans tous les cas pour lesquels l'intérêt public n'exige pas une autre solution. Et elle étend l'application de ce procédé aux affaires à l'occasion desquelles une « plainte » formelle a déjà été émise. »

« L'ancienne pratique de publicité généraît l'application de ce principe. Une des raisons déterminantes poussant l'inculpé à régler le litige par une *stipulation* réside en effet dans son désir d'éviter une publicité susceptible de nuire à sa réputation et à ses affaires. Accusé publiquement d'avoir violé la loi, il préfère naturellement contester les charges plutôt que d'en admettre la réalité. Avec l'ancienne pratique, quoi qu'il n'existât pas de règle s'opposant à la publication des aveux, ces derniers habituellement n'étaient pas publiés. Mais aussitôt la « plainte » émise, elle était publiée et faisait l'objet de notes adressées à la presse par la Commission. Pareille publicité rendait peu pratique, une fois la « plainte » émise, le règlement des litiges par voie de *stipulation*. Les nouvelles règles de publicité changent tout cela. Elles disposent que les affaires réglées par *stipulation* ne seront l'objet d'aucune publicité avant l'émission de la « plainte », et même, une fois la « plainte » émise, tant que le défendeur n'aura pas déposé sa réponse. Même après que le défendeur aura déposé sa réponse la Commission ne fera de rapport, ni ne donnera de compte rendu à la presse, qu'après la clôture de l'affaire. Et peut-être entend-on écarter la publicité même après cette clôture. »

« La majorité est favorable au règlement des litiges par voie de *stipulation* dans un intérêt d'économie... de facilité d'expédition des affaires, et dans le désir de réaliser les fins de la Commission en nuisant le moins possible aux défendeurs... »

« La minorité est opposée au règlement des affaires par voie de *stipulation*, car elle estime que cette pratique traite les délinquants avec **une indulgence peu méritée et est trop sévère vis-à-vis des plaignants**, des hommes d'affaires honnêtes et du public qui a le droit de connaître ceux qui ont violé la loi, et comment ils l'ont fait. La publicité est une des armes principales de la Commission; la peur de pareille divulgation **entrave plus le développement des pratiques déloyales que les procédures formelles**. La majorité répond que bien des défendeurs ne sont pas des délinquants de mauvaise foi, que la question de savoir ce qui est permis par la loi et ce qui ne l'est pas est souvent très complexe et met en cause des techniques commerciales sur le compte desquelles le public s'indigne souvent sans raison et que d'ailleurs la nouvelle réglementation prévoit qu'il y aura procès dans toutes les affaires relatives à des pratiques frauduleuses par essence... La minorité riposte que la loi est claire et que ceux qui la violent méritent réprobation. Elle ajoute qu'une pratique qui n'est pas frauduleuse en soi peut mettre en cause des opérations des plus frauduleuses... »

« Au fond, néanmoins, cette opposition aux (nouvelles) règles de publicité procède du désir de la minorité de protester publiquement contre les déci-

sions sur lesquelles elle pense ne pas être d'accord avec la majorité... »

La nouvelle de ces modifications n'est pas pour nous surprendre. Nous avons prévu dans notre chapitre IX que, dans un avenir prochain, l'organisation, la compétence et la procédure de la Commission ne sauraient manquer d'être l'objet d'importantes réformes. Exposant les projets du commissaire Gaskill, nous avons conclu que certaines de ses suggestions méritaient d'être adoptées. Or, il se trouve que la majorité actuelle de la **Commission** en a justement consacré quelques-unes. On ne peut que l'en louer. Malheureusement, conformément à l'opinion de M. Gaskill, elle a osé porter atteinte à un des principes fondamentaux de l'organisation de la Commission : celui de la large publicité organisée autour des affaires contentieuses relevant de sa compétence et réglées par voie de *stipulation*. Il semble par là que la majorité nouvelle veuille émousser la meilleure des armes qu'elle possède pour compenser l'infériorité présentée, quant à la force exécutoire, par ses ordonnances et jugements, vis-à-vis des décisions judiciaires (1).

Les modifications apportées au personnel de la Commission sont également susceptibles, en trans-

(1) M. Gaskill déclare, en effet, dans son rapport, que : « L'inévitable publicité qu'entraînent l'émission d'une plainte et son jugement, ainsi que celle qui accompagne une ordonnance de cessation est tout à fait inutile à la réalisation de l'objet de la loi toutes les fois qu'un défendeur acquiesce à la décision de la Commission et fait la déclaration convenable. »

formant la mentalité de sa majorité, de réagir fortement sur son activité. L'avenir nous apprendra le sens de cette orientation nouvelle.

Pour être importantes, ces réformes ne sont pas définitives. La *Federal Trade Commission* travaille sur un terrain mouvant. C'est qu'en effet, la question du contrôle de la vie des affaires par le gouvernement fédéral américain est toujours pendante. Elle revêt une actualité brûlante en ce qu'elle met en cause des considérations d'ordre politique. C'est sur le terrain électoral que se mesureront bientôt adversaires et détracteurs de la Commission, mais c'est faire intervenir d'une façon bien regrettable, dans un problème purement économique, des considérations étrangères.

Le ton passionné des controverses soulevées par la *Federal Trade Commission* montre toutefois combien sensibles ont été, aux Etats-Unis, les effets de son intervention dans la réglementation du commerce et de l'industrie. C'est donc avec le plus vif intérêt que nous attendons les événements.

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE

Vu :

Ed. LAMBERT

LE DOYEN,

L. JOSSERAND

Vu et permis d'imprimer :

Lyon, le 28 Mai 1935

LE RECTEUR, PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ,
CAVALIER.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — La genèse de la Federal Trade Commission	1
SECTION I. — Les éléments économiques, politiques et sociaux qui ont conditionné, aux Etats-Unis, la réglementation fédérale du commerce	1
SECTION II. — Première phase de la réglementation fédérale du commerce. L'Interstate Commerce Commission Act de 1887.....	20
SECTION III. — Deuxième phase de la réglementation fédérale du Commerce. Le Sherman Act, 1890	32
SECTION IV. — Troisième phase de la réglementation fédérale du commerce. Le Bureau of Corporations	59
SECTION V. — Quatrième phase de la réglementation fédérale du commerce. La création de la Federal Trade Commission	65
CHAPITRE II. — Organisation, compétence et pouvoirs de la Federal Trade Commission	73
SECTION I. — Organisation	73
SECTION II. — Compétence	82
SECTION III. — Pouvoirs	95
CHAPITRE III. — La procédure contentieuse de la Commission	103

CHAPITRE IV. — Les décisions de la Commission en matière contentieuse.....	121
SECTION I. — Les décisions de la Federal Trade Commission visant les pratiques frauduleuses et malhonnêtes.....	124
A. — Emploi de fausses étiquettes (misbranding)	125
B. — Contrefaçon	134
C. — La réclame mensongère (false advertising)	140
D. — Pratiques tendant à tromper le consommateur sur le prix de vente des marchandises.....	146
E. — Les rabais secrets.....	148
F. — Corruption d'employés.....	151
G. — Pratiques visant à jeter le discrédit sur des concurrents et à entraver leur activité.....	157
H. — Espionnage commercial.....	159
SECTION II. — Les décisions de la Federal Trade Commission relatives aux pratiques qui tendent à restreindre le commerce	167
A. — Les politiques déloyales de prix.....	170
B. — Le boycottage	187
C. — Remises commerciales	195
D. — Tying contracts and contracts for exclusive dealing.....	201
E. — Coalitions (combinations) tendant à restreindre la concurrence.....	212
CHAPITRE V. — La Federal Trade Commission et le commerce d'exportation.....	219
CHAPITRE VI. — La participation de la Federal Trade Commission à la mobilisation économique pendant la guerre	235
SECTION I. — Etudes et enquêtes relatives à la tarification des prix	237
SECTION II. — La mise en valeur des brevets d'invention et des marques de fabrique ayant appartenu à l'ennemi	250
CHAPITRE VII. — La police commerciale de la Commission et les trade practice submittals	269

CHAPITRE VIII. — L'influence législative de la Federal Trade Commission	315
SECTION I. — L'enquête de la Federal Trade Commission sur l'industrie de la viande et le Packers and Stockyards Act	321
A. — Développement des cinq grands packers et extension de leur influence dans l'industrie de la viande et des produits dérivés.....	325
B. — Histoire du groupement des cinq grands packers.	334
C. — Les méthodes et les résultats de la coalition des cinq grands packers.....	341
D. — Le Packers and Stockyards Act.....	352
SECTION II. — L'enquête sur le commerce des grains et la loi sur les opérations à terme sur les grains....	373
CHAPITRE IX. — L'œuvre de la Commission et les jugements portés sur elle.....	455
POST-SCRIPTUM. — Les dernières modifications au personnel et à la procédure de la Commission	503
